

**Doc. XVII-bis
n. 4**

**DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

nella seduta del 18 novembre 2020

Relatrice: Licia RONZULLI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 20 dicembre 2018, svolta nelle sedute del 23 gennaio 2019, 13 febbraio 2019, 20 e 26 giugno 2019, 18, 23 e 30 luglio 2019, 15 ottobre 2019, 27 novembre 2019, 11 dicembre 2019, 16 gennaio 2020, 5, 12, 18, 19 e 26 febbraio 2020, 24 giugno 2020, 8, 15, 16 e 21 luglio 2020, 7 e 14 ottobre 2020 e conclusasi nella seduta del 18 novembre 2020

**SULLE FORME DI VIOLENZA FRA I MINORI
E AI DANNI DI BAMBINI E ADOLESCENTI**

(Articolo 48, comma 6, del Regolamento del Senato)

Comunicato alle Presidenze il 2 dicembre 2020

—————

I N D I C E

Premessa	Pag.	9
CAPITOLO I	»	10
IL PROGRAMMA E LE FINALITÀ DELLA INDAGINE CONOSCITIVA	»	10
CAPITOLO II	»	12
MINORI VIOLENTI: VIOLENZA TRA PARI E CRIMINALITÀ MINORILE	»	12
II. 1. Alla ricerca delle possibili cause	»	12
II. 2. Le <i>baby gang</i> un fenomeno in pericolosa crescita	»	16
II. 3. I minori e la criminalità organizzata	»	20
II. 4. Il ruolo della rete nella violenza tra pari	»	22
II. 4.1. Alcuni fra i principali rischi della rete	»	22
II. 4.2. Le caratteristiche comuni dei rischi in rete	»	27
II. 5. Una riflessione sulla giustizia minorile: l'istituto della messa alla prova e il potenziamento della mediazione penale	»	29
II. 6. Droghe, alcool, giochi <i>online</i> e pornografia: divieti violati e impatto sulla violenza	»	38
II. 7. I <i>sex offenders</i> minori: l'attività di prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali	»	40
II. 8. I minori che delinquono: alcuni dati statistici estratti dalla banca dati interforze	»	47
CAPITOLO III	»	54
LA VIOLENZA AI DANNI DI BAMBINI E ADOLESCENTI	»	54
III. 1. La violenza: un male cronico, ereditario e contagioso .	»	54
III. 2. Il minore come vittima vulnerabile	»	55
III. 3. I reati sessuali sui minori	»	57
III. 3.1. Il quadro normativo vigente	»	57
III. 3.2. Le dimensioni del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori: alcuni dati stati- stici	»	61
III. 3.3. Pedofilia e pornografia minorile. L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile	»	64
III. 3.4. Il turismo sessuale: un fenomeno in rapida evolu- zione	»	70
III. 3.5. Violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo .	»	72

III. 3.6. Atti sessuali con minorenni	Pag. 76
III. 3.7. Adescamento di minorenni	» 77
III. 3.8. Prostituzione minorile	» 79
III. 4. Le altre forme di maltrattamento su bambini e adolescenti	» 80
III. 4.1. La dimensione del fenomeno	» 80
III. 4.2. Il reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi	» 83
III. 4.3. I maltrattamenti a scuola: il problema della videosorveglianza	» 85
III. 5. Una strage di innocenti	» 86
III. 5.1. Figlicidi e infanticidi: i dati statistici del Ministero dell'interno	» 87
III. 5.2. Figlicidi: alla ricerca dei moventi. Il punto di vista degli psicologi.	» 91
III. 6. Violenza e disabilità: due volte vittime	» 95
CAPITOLO IV	» 98
LE CONSEGUENZE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA SUL FENOMENO DELLA VIOLENZA SUI MINORI	» 98
IV. 1. La violenza ai danni dei minori durante il <i>lockdown</i> .	» 98
V. 2. I dati del numero verde 1522	» 99
IV. 3. Il <i>report</i> del Servizio 114	» 101
IV. 4. L'impatto sulla criminalità in rete: dalle <i>baby gang</i> virtuali ai gruppi dell'orrore.	» 102
IV. 5. L'istituzione del Gruppo di lavoro su minori e COVID-19	» 104
IV. 6. Fra emergenza e post emergenza: alcune indicazioni per un immediato intervento	» 105
CAPITOLO V	» 105
LA VIOLENZA SUI MINORI: UN FENOMENO SOMMERSO. COME FARLA EMERGERE E PREVENIRLA ?	» 105
V. 1. Numero verde e linee di ascolto	» 105
V. 2. L'adozione di modelli organizzativi gestionali e di protocolli sanitari	» 107
V. 3. Conoscere per riconoscere e riconoscere per intervenire: l'importanza della formazione dei pediatri e del personale medico, degli insegnanti e delle Forze di polizia .	» 111
V. 4. Un sito <i>internet</i> per aiutare a comprendere i segnali dell'abuso: Conosci-Riconosci-Segnala (CRS)	» 113

V. 5. Dal sistema informativo sui bambini segnalati al programma PIPPI	Pag. 114
CAPITOLO VI	» 117
QUANTO COSTA LA VIOLENZA ? LA VIOLENZA: NON SOLO COSTI UMANI E SOCIALI	» 117
CAPITOLO VII	» 123
LE INIZIATIVE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI PER IL CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO I MINORI	» 123
VII. 1. Contributi pervenuti da alcune regioni	» 123
VII. 1.1. Le regioni del Nord-Ovest: Lombardia e Piemonte	» 123
VII. 1.2. Le regioni del Nord-Est: Emilia-Romagna e Veneto	» 125
VII. 1.3. Le regioni del Centro: Lazio e Toscana	» 129
VII. 1.4. Le regioni del Sud: Calabria e Puglia	» 135
VII. 2. Le indicazioni dell'ANCI	» 141
CAPITOLO VIII	» 143
LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE	» 143
Conclusioni	» 143

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Cap. II. 4. Persone di sei anni e più che usano il cellulare tutti i giorni classe di età – Anni 2014-2019 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)	Pag. 23
Tabella 2 – Cap. II. 4. Persone di undici-diciassette anni per frequenza di uso di <i>internet</i> negli ultimi dodici mesi, per sesso (per 100 persone con le stesse caratteristiche)	» 24
Tabella 3 – Cap. II. 4. Utenza complessiva di <i>social network</i> , piattaforme <i>online</i> e servizi di messaggistica	» 24
Tabella 4 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti e numero di reati per sesso e nazionalità	» 31
Tabella 5 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti	» 31
Tabella 6 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di reati	» 32

Tabella 7 – Cap. II. 5. 1-8. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale per sesso e nazionalità	Pag.	32
Tabella 8 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo nazionalità e sesso	»	35
Tabella 9 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo la nazionalità	»	35
Tabella 10 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo il periodo di presa in carico	»	36
Tabella 11 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo il periodo di presa in carico, la nazionalità e il sesso. Anno 2020 – fino al 15 settembre	»	36
Tabella 12 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico per la prima volta dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo la nazionalità e il sesso. Anno 2020 – fino al 15 settembre	»	36
Tabella 13 Cap. II.5. Reati compiuti da minorenni e giovani adulti presi in carico per la prima volta dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di prostituzione e pornografia minorile, di violenza sessuale, di maltrattamento e sfruttamento	»	37
Tabella 14 – Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti e numero di reati	»	41
Tabella 15 – Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti	»	41
Tabella 16 – Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di reati	»	42
Tabella 17 – Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Soggetti per provenienza e sesso per singola fattispecie	»	42

Tabella 18 – Cap. II. 8. Numero di segnalazioni riferite a denunciati o arrestati, di cui minorenni, in Italia. Vari delitti. Anno 2019	Pag.	48
Tabella 19 – Cap. II. 8. Numero di segnalazioni riferite a minorenni denunciati o arrestati, di cui stranieri, in Italia. Vari delitti. Anno 2019	»	48
Tabella 20 – Cap. II. 8. Numero di segnalazioni riferite a minorenni denunciati o arrestati, di cui stranieri, in Italia. Vari delitti. Anni 2016-2019	»	49
Tabella 21 – Cap. II. 8. Numero di segnalazioni riferite a denunciati o arrestati, di cui minori, in Italia. Vari delitti. Anni 2016-2019	»	51
Tabella 22 – Cap. III. 2. Vittime minorenni di delitti commessi in Italia (Rielaborazione sulla base dei dati presentati alla Commissione dal Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, in data 5 febbraio 2020)	»	61
Tabella 23 – Cap. III. 2. Violenza e abuso su minore: modelli di intervento sanitario in pronto soccorso	»	62
Tabella 24 – Cap. III. 2. Incidenza di casi di abuso sessuale <i>online</i> dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2018	»	63
Tabella 25 – Cap. III. 5. Estratto dal documento « Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici filicidi e infanticidi »	»	86
Tabella 26 – Cap. III. 5. Omicidi volontari in Italia 2010-2019	»	87
Tabella 27 – Cap. III. 5. Omicidi di cui vittime « minori » e di cui vittime « figli »	»	88
Tabella 28 – Cap. III. 5. Incidenza percentuale di omicidi e filicidi	»	88
Tabella 29 – Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di diciotto anni	»	88
Tabella 30 – Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di diciotto anni per genere di autore	»	89
Tabella 31 – Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di diciotto anni fascia di età degli autori	»	89
Tabella 32 – Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di diciotto anni <i>modus operandi</i>	»	90

Tabella 33 – Cap. III. 5. Infanticidi <i>modus operandi</i>	Pag. 91
Tabella 34 – Cap. IV. 1. Variabili socio-anagrafiche delle vittime. Sesso, classe di età, stato civile condizione occupazionale, titolo di studio, cittadinanza. Periodo di riferimento marzo-giugno – Anni 2013-2020 (valori assoluti)	» 100
Tabella 35 – Cap. IV. 1. Vittime senza figli, con figli e con figli minori. Figli che assistono e che subiscono.	» 100
Tabella 36 – Cap. IV. 1. Tipo di reazione dei figli. Periodo di riferimento marzo-giugno – Anni 2013-2020 (valori assoluti)	» 101
Tabella 37 – Cap. VII. 1. Minori presi in carico dalle <i>équipes</i> . Per età e genere. Totali regione	» 128
Tabella 38 – Cap. VII. 1. Totale dei minori presi in carico nell'anno 2019. Totali regione	» 128
Tabella 39 – Cap. VII. 1. Tipologia della presa in carico e prestazioni. Totali regione	» 128
Tabella 40 – Cap. VII. 1. Tipologia di maltrattamento/abuso – Regione Veneto	» 129
Tabella 41 – Cap. VII. 1. Attività del Centro Fregosi in un periodo di più di nove anni.	» 130
Tabella 42 – Cap. VII. 1. Numero di richieste di valutazione e presa in carico	» 130
Tabella 43 – Cap. VII. 1. Tipologie di richieste	» 130
Tabella 44 – Cap. VII. 1. Nuclei familiari destinatari delle richieste	» 131
Tabella 45 – Cap. VII. 1. Spazio famiglie e minori – Modello di intervento	» 131
Tabella 46 – Cap. VII. 1. Colloqui di orientamento	» 132
Tabella 47 – Cap. VII. 1. Regione Calabria – Prese in carico dalla « Casa di Nilla » per tipologia	» 136
Tabella 48 – Cap. VII. 1.4. Minori presi in carico. Anno 2018	» 137
Tabella 49 – Cap. VII. 1.4. Minori presi in carico per cittadinanza e genere. Anno 2018	» 137
Tabella 50 – Cap. VII. 1.4. Incidenze nuovi minori presi in carico	» 138

Tabella 51 – Cap. VII. 1.4. Distribuzione per tipologia di violenza	Pag. 138
Tabella 52 – Cap. VII. 1.4. Distribuzione per tipologia di reato	» 139
Tabella 53 – Cap. VII. 1.4. Distribuzione per autore di reato	» 139

PREMESSA

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla questione connessa alla diffusione della violenza fra i minori, proponendosi di analizzare il contesto di violenza nel quale vivono tanti bambini e adolescenti, e del quale, anche se non formalmente, finiscono per essere vittima.

La Commissione, nel corso della indagine conoscitiva, che si è sostanziata in un lungo ciclo di audizioni e nell'acquisizione di documentazione scritta, ha esaminato, senza pretese di esaustività, vista la complessità e la poliedricità della tematica, i principali aspetti legati alla violenza sia ai danni di minori che fra bambini e adolescenti.

Le forme di violenza subite dai minori sono molte e la Commissione ha ritenuto di analizzarne solo alcune, rinviando ad altro momento la trattazione di alcuni temi, quali ad esempio il maltrattamento e gli abusi ai danni dei minori non accompagnati o dei minori in affidamento (familiare o etero familiare), o ancora la questione della vittimizzazione dei bambini e degli adolescenti nelle cause di separazione particolarmente conflittuali, o il tema delle cosiddette *baby star*, cioè di quelle forme di sfruttamento che si celano nel mondo dello spettacolo, con *baby* modelle costrette durante le sfilate a mangiare e bere poco per poter essere performanti al meglio. Su questi temi la Commissione si riserva di effettuare degli approfondimenti ulteriori.

In questo documento ci si soffermerà sui seguenti fenomeni che riguardano la violenza sui minori:

- il fenomeno delle *baby gang* e il rapporto tra minori e criminalità organizzata, che non è più un fenomeno solo di alcune regioni ma è diffuso su tutto il territorio nazionale, anche se con differente intensità;
- il maltrattamento e l'abuso;
- la violenza di carattere sessuale e la pedopornografia;
- la prostituzione minorile e il turismo sessuale;
- la violenza sui minori con disabilità.

Infine, la Commissione, nell'ultimo capitolo, avanza precise proposte di intervento per contrastare un fenomeno diffuso e ancora sommerso, proponendo un osservatorio che sia in grado di fornire dati epidemiologici precisi e tempestivi sul fenomeno, ma soprattutto ritiene che è quanto mai importante e urgente intervenire sulla prevenzione del fenomeno con programmi di intervento precoci, possibilmente nei primi mille giorni di vita del bambino rivolti in particolar modo alle famiglie fragili, e immaginare una nuova *governance* che riunifichi i vari osservatori e rimoduli le competenze in materia di minori vittime di violenza.

Inoltre la Commissione chiede che:

- siano sviluppati programmi specifici di formazione per educatori, insegnanti, medici, pediatri e che nei pronto soccorso vengano adottati protocolli sanitari specifici per individuare i segni clinici caratteristici dell'abuso e del maltrattamento;

- siano sviluppati programmi di educazione per un corretto uso del *web* e che sia garantita la sicurezza in rete;
- si istituisca la figura dello psicologo scolastico;
- si contrasti con programmi specifici il fenomeno dell'abbandono scolastico;
- si prevedano, nel nostro ordinamento, specifiche misure per contrastare la violenza sui minori con disabilità e si intervenga sulla disciplina dei reati sessuali ai danni dei minori.

CAPITOLO I

IL PROGRAMMA E LE FINALITÀ DELLA INDAGINE CONOSCITIVA

Le forme di violenza ai danni dei minori possono essere le più varie, fra queste una prima tipologia è rappresentata dalla violenza di carattere sessuale. Sotto questo aspetto viene in rilievo, in primo luogo, il fenomeno della pornografia minorile. La pornografia è una realtà che interessa i minori sotto un duplice profilo: da un lato, come vittime dirette, e quindi come pedopornografia ovvero come diffusione e circolazione di materiale erotico con bambini come oggetto, dall'altro come fruitori di materiale pornografico, in quest'ultimo caso i minori, trasgredendo divieti previsti dalla legislazione vigente, accedono a materiali vietati, con evidenti effetti negativi sul loro sviluppo psico-emotivo. A ciò si aggiunga che la diffusione della rete e degli strumenti ad essa collegati fra i più giovani – dai *social network* a piattaforme quali *youtube* o *youporn* – ha modificato e amplificato tali fenomeni, aumentandone anche la pericolosità. La pornografia e la pedopornografia virtuale costituiscono, insieme al *cyberbullismo* – fenomeno in relazione al quale la Commissione ha svolto una apposita indagine conoscitiva, giungendo all'approvazione di un lungo e articolato documento conclusivo – i *cybercrimes* più diffusi a danno dei minori, con ripercussioni preoccupanti sulla formazione e sullo sviluppo degli stessi.

Sempre al più ampio tema della violenza di natura sessuale si possono ricondurre i fenomeni – tra di loro strettamente collegati – della prostituzione minorile e del turismo sessuale. Proprio alle problematiche connesse alla prostituzione minorile le Commissioni per l'infanzia e l'adolescenza delle ultime due legislature hanno dedicato puntuali indagini conoscitive. Le statistiche mostrano però come il fenomeno sia ancora attuale. Un aspetto particolarmente problematico per via del suo carattere fondamentalmente sommerso è costituito dal turismo sessuale, ovvero dalla organizzazione o dalla partecipazione a viaggi verso destinazioni dove la prostituzione minorile è – seppure formalmente vietata – nei fatti tollerata.

Il clima « di violenza » nel quale vivono i minori è inoltre fortemente influenzato da una parte dall'uso sempre più diffuso, anche tra i più giovani, di sostanze stupefacenti e di alcool e, dall'altra, dalla fruizione di video-

giochi e di programmi violenti, i quali finiscono – seppure con modalità diverse – per alterare la stessa percezione della realtà.

Con riguardo alla diffusione di sostanze alcoliche e stupefacenti – e a questa categoria si ritiene opportuno ricondurre anche le cosiddette droghe ultraleggere – è necessario rilevare come essi, oltre ad avere effetti nel breve termine, possono, nel caso di uso prolungato, influire sulla salute dei minori aumentando il rischio di sviluppare varie patologie.

Relativamente all'accesso a videogiochi e a programmi violenti, studi scientifici dimostrano come la violenza, vista anche attraverso uno schermo, oltre a formare un immaginario pregno di paure e di incertezze per il minore, genera spesso nei bambini comportamenti aggressivi, con conseguenze anche sui meccanismi cognitivi.

Passando al merito del documento finale, esso, nel II e nel III capitolo, oltre ad analizzare il fenomeno della violenza tra i minori, con un *focus* sul problema in progressivo aumento delle *baby gang*, si sofferma sulle varie forme di violenza perpetrate ai danni di bambini e adolescenti: dai reati sessuali ai maltrattamenti e agli abusi commessi in ambito domestico. Una particolare attenzione è stata riservata al tema degli omicidi di minori. Si tratta di un aspetto troppo poco considerato ma che merita di essere affrontato e in relazione al quale appare necessario individuare interventi di prevenzione. Un ulteriore aspetto sul quale la Commissione si riserva in futuro un approfondimento è rappresentato dalla violenza sui minori con disabilità.

La crisi epidemiologica da COVID-19, che nel corso dell'anno 2020 ha colpito anche il nostro Paese, ha avuto delle evidenti ripercussioni sul fenomeno della violenza, da un lato facendo registrare un'impennata nel numero di reati commessi attraverso l'uso della rete e, dall'altro, influenzando, a motivo, soprattutto nel periodo di *lockdown*, della costante e prolungata coabitazione, sulla violenza domestica (capitolo IV).

Dall'attività conoscitiva è emerso come, soprattutto a motivo della giovane età delle vittime e al contesto nel quale si consumano in larga parte gli abusi, il fenomeno della violenza sui minori sia fortemente sommerso e sottostimato. Al fine di favorire l'emersione, preferibilmente precoce, dei casi di violenza, un ruolo di indubbio rilievo è svolto, fra gli altri, dal Telefono Azzurro che con le sue varie modalità di accesso consente a tanti minori di denunciare in modo anonimo gli abusi, nonché dai protocolli sanitari seguiti in alcune strutture di pronto soccorso pediatrici (capitolo V).

La violenza non è solo un problema sociale, ma è anche una questione di rilevanza economica. A ben vedere, l'analisi di alcuni studi internazionali, acquisiti dalla Commissione, dimostrano come oltre ai costi diretti, legati alle terapie sanitarie e alla cura immediata della vittima di violenza, si registrano costi di lungo termine ben più gravosi. Si è rilevato infatti come i minori maltrattati abbiano percentualmente più possibilità di essere adulti problematici, con lavori precari e poco qualificati. La violenza determina una spirale pernicioso per la società (capitolo VI).

La politica di prevenzione e di contrasto alla violenza sui minori non può prescindere dai livelli di governo più vicini ai cittadini quali regioni e comuni. La Commissione, consapevole del rilievo dell'intervento regionale

e della necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale *standard* analoghi, ha ritenuto di inviare una lettera a tutti i presidenti delle regioni e delle province autonome per acquisire la documentazione relativa agli interventi e alle linee guida adottate nell'ambito delle politiche di contrasto al fenomeno della violenza (capitolo VII).

Sulla base dell'attività conoscitiva svolta la Commissione ha ritenuto, nel capitolo finale, di formulare alcune proposte di intervento che qui appare opportuno sinteticamente ricordare. È necessario intervenire sulla *governance*, unificando i vari osservatori e rimodulando le competenze in materia di minori vittime di violenza; occorrono poi misure di sostegno alle famiglie e alla genitorialità fragile; sarebbe opportuno prevedere in tutti i pronto soccorsi in particolare in quelli pediatrici dei protocolli specifici sul modello dei cosiddetti « codici rosa », istituendo anche un sistema centralizzato di registrazione degli accessi. Se si vuole assicurare una precoce emersione della violenza o dell'abuso è importante formare adeguatamente gli operatori, dai medici-pediatri ai docenti. Figure professionali formate possono contribuire al riconoscimento dei segni dell'abuso. Dall'indagine è emerso il ruolo che progressivamente anche la rete ha assunto come strumento attraverso il quale portare avanti condotte criminose. Si pensi ai troppo numerosi reati sessuali commessi via *web*. È importante allora educare al corretto uso del *web* e sensibilizzare sui rischi non solo i bambini e gli adolescenti ma anche gli adulti, i genitori in particolare. Ogni politica di intervento seria non può prescindere da una piena conoscenza anche statistica del fenomeno, di qui l'importanza di prevedere un sistema di raccolta dei dati specifico che consenta un monitoraggio serio del fenomeno.

Da ultimo il fenomeno della violenza sia quando vede i minori come vittime che quando interessa gli stessi come autori presenta una rilevanza sul piano penale. È necessario in proposito un ripensamento della legislazione vigente che risulta certamente adeguata sul piano della repressione, ma in relazione alla quale appaiono necessari interventi sul regime trattamentale dei minori in chiave rieducativa.

CAPITOLO II

MINORI VIOLENTI: VIOLENZA TRA PARI E CRIMINALITÀ MINORILE

II. 1. Alla ricerca delle possibili cause

Attraverso l'indagine conoscitiva la Commissione si è proposta, fra i vari obiettivi, di ricercare alcune delle cause dell'insorgenza di comportamenti violenti nei minori. Conoscendo, infatti, le cause è possibile individuare non solo gli strumenti più idonei a contrastare la violenza, ma soprattutto i rimedi per prevenirla.

Questo paragrafo, senza pretese di esaustività, data la complessità del tema, dà conto di alcuni dei fattori non solo psicologici, ma anche socio-ambientali, che sembrano contribuire all'emersione sia in bambini

che in adolescenti di comportamenti aggressivi, che, in alcuni casi, possono sfociare nella commissione di fatti di rilevanza penale.

Da vittima a carnefice: la catena della violenza e le conseguenze epigenetiche

La violenza tra i minori e quella sui minori sono due fenomeni diversi, ma tra loro collegati. Entrambe le forme di violenza sono, infatti, generalmente legate da un rapporto di causa-effetto, secondo una modalità circolare ricorsiva, nel senso che ogni adulto violento è stato – il più delle volte – a suo tempo un minore vittima di violenza. Questi, attraverso la violenza di vario genere, che esercita nei confronti dei propri figli o altri minori che gli sono intorno, tende inconsapevolmente a riprodurre il proprio stile comportamentale nei minori con cui è in relazione significativa.

Come ha rilevato il presidente del tribunale per i minorenni di Perugia, dottor Cutrona, la violenza è un modo di essere e di vivere, che si trasmette di generazione in generazione.

Un impatto che risulta – da alcuni studi scientifici – trovare riscontro anche sul piano epigenetico. Il professor Parano, pediatra e neurologo responsabile dell'Istituto per la ricerca e l'innovazione biomedica - Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) di Catania, infatti, ha evidenziato come recenti ed autorevoli studi scientifici confermino che i minori che subiscono abusi, soprattutto se reiterati nel tempo o in fase precoce della loro vita, possono sviluppare specifiche alterazioni di carattere genetico, cosiddette « epigenetiche », in associazione a specifiche patologie neuropsico-comportamentali, fra le quali il disturbo *post* traumatico da *stress*, la depressione grave, nonché alterazioni specifiche – organiche – del sistema nervoso del minore. Il termine epigenetica – è opportuno ricordare – si riferisce ad una nuova branca della genetica che studia i meccanismi biologici che si verificano « sopra », a monte del DNA e che, a differenza delle mutazioni genetiche, agiscono senza modificarne la sequenza: una modifica del fenotipo senza modifica del genotipo. È scientificamente provato che i « segni » e le « tracce » dell'abuso rimangono nel DNA del minore, lasciando una « firma genetica », « un'impronta molecolare » – le alterazioni epigenetiche – che ne modificheranno l'espressione genetica del DNA, talvolta con la stessa influenza di una mutazione genetica ereditata dalla nascita. Tali modifiche spesso sono dinamiche e potenzialmente reversibili (ripristino del normale stato epigenetico), tramite l'influenza di numerosi fattori ambientali, incluso terapie specifiche e mirate, e terapie farmacologiche. Talvolta, tuttavia, le modifiche epigenetiche sono talvolta stabili e possono essere trasmesse anche alle generazioni successive. Si tratta del cosiddetto effetto transgenerazionale epigenetico. È importante quindi prevenire la violenza per interrompere questo pericoloso ciclo.

La crisi delle agenzie educative, soprattutto della famiglia

La violenza fra pari sembra avere sostanzialmente due origini: essere espressione di un disagio personale del giovane violento o, in caso di

violenza di gruppo, soprattutto del « capo branco », oppure derivare dalla mancata introiezione di valori morali e di capacità di autocontrollo, che non svolgono funzione di freno all'esuberanza adolescenziale. Come hanno rilevato alcuni magistrati minorili, in particolare il dottor Cutrona del tribunale per i minorenni di Perugia e la dottoressa Giuseppina Latella, procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Roma, dietro il disagio giovanile o la mancata introiezione dei valori del vivere civile, si nasconde la sostanziale assenza o inadeguatezza educativa dei genitori, prima di tutto, o comunque, in loro mancanza, degli altri adulti di riferimento. Il fatto di non sentirsi amati o accolti dai genitori o, peggio, di essere vittima di violenza da parte di costoro, crea nel minore una crescente sofferenza, che esplode poi nell'adolescenza. L'adolescenza costituisce una fase di per sé critica nella vita di ogni persona, nella quale il ragazzo o la ragazza non si riconoscono più nel bambino che erano e si trovano nella necessità di ricercare una nuova identità. L'adolescente cerca di costruirsi tale identità, in emulazione o opposizione, attraverso i modelli di figure adulte, reali o virtuali, che gli sono noti. L'inadeguatezza degli adulti di riferimento indebolisce quindi la sana crescita dei minori che, alla ricerca di una loro identità, finiscono in molti casi per esprimere questa insoddisfazione attraverso condotte devianti che spaziano dall'uso abituale, o occasionale, di droghe ed alcool fino alla commissione di gravi fatti di reato.

È evidente quindi che la disgregazione dei nuclei familiari, cui si accompagnano spesso carenze sul piano educativo, rappresentano i fattori che più di tutti si ricollegano alla violenza minorile. È necessario recuperare questa funzione delle famiglie, nel quadro di un'alleanza educativa con il mondo della scuola, importante comunità educante. Proprio in questo contesto devono essere lette le iniziative avviate dal Ministero dell'istruzione, e ricordate dall'allora Ministro Bussetti nella sua audizione, finalizzate ad un nuovo patto di corresponsabilità educativa, fondato sul principio di collaborazione e dialogo di tutte le componenti della comunità scolastica nell'ottica di una rinnovata alleanza tra scuola, famiglia e studenti, in un clima di condivisione che mette al centro l'interesse degli studenti. Un passo importante verso il rilancio di questo strumento, per estenderlo anche alle scuole del primo ciclo e per una revisione degli istituti della rappresentanza studentesca e della partecipazione scolastica.

Il contesto sociale e la scarsa scolarizzazione

L'insorgenza di fenomeni di violenza da parte di minori, di rilevanza anche penale, sembra associarsi più in generale alla presenza di contesti sociali degradati. La dottoressa Maria De Luzenberger Milnernsheim, procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Napoli, ha evidenziato, infatti, come l'illegalità tangibilmente diffusa in certe aree del territorio, fra le quali la regione Campania, associata ad una grave situazione di povertà sia alla base di molti fenomeni criminali che vedono coinvolti minori. A Napoli e in larga parte dei territori delle province campane sono molte le famiglie che vivono in condizioni del tutto marginali

e di grande povertà e sono pochi i servizi pubblici destinati ai minorenni e alle loro famiglie: vari comuni sono del tutto privi di servizi sociali mentre in altri, come nella città di Napoli, il loro numero è insufficiente ad affrontare la sempre più elevata complessità sociale. In queste zone, peraltro, ad un generale basso livello di scolarizzazione dei genitori si accompagna anche un elevato tasso di inosservanza dell'obbligo scolastico dei ragazzi, soprattutto dopo il conseguimento del diploma di scuola secondaria di primo grado. La bassa scolarizzazione impedisce in concreto ogni forma di « riscatto sociale », non consentendo al minore di uscire dalla eventuale situazione di marginalità o povertà nella quale è cresciuto. Non a caso non è infrequente che i ragazzi autori di reato abbiano alle spalle percorsi scolastici accidentati o interrotti. Sembra quindi essere evidente una correlazione tra povertà educativa e devianza minorile. Quello della perdurante e immotivata assenza di un bambino-ragazzo dai banchi di scuola rappresenta un problema particolarmente serio che spesso nasconde gravi forme di maltrattamento e incuria o addirittura il precoce avviamento al lavoro nero o ad attività illecite.

Tablet e smartphone come terza agenzia educativa: i baby sitter della generazione alfa

A fronte della carenza di modelli positivi all'interno delle istituzioni educative tradizionali, famiglia e scuola, i giovani vengono stimolati nel loro naturale istinto conoscitivo ed emulativo dai messaggi provenienti dalla comunicazione mediatica non sempre positiva e istruttiva.

Proprio in ragione dell'impatto che il virtuale ha sullo sviluppo dei più piccoli, la professoressa Maria Rita Parsi, psicologa, psicopedagogista e psicoterapeuta, ha evidenziato come il virtuale abbia assunto progressivamente il ruolo di terza agenzia educativa.

Viva preoccupazione per le ricadute comportamentali è stata espressa, quindi, da più di un auditore per il troppo precoce utilizzo di *smartphone* e altri *device* da parte dei bambini. Anche in questo caso tale problematica sembra ricollegata ad una sostanziale abdicazione da parte di molte famiglie del proprio ruolo educativo. Non sono infrequenti i casi in cui *tablet* e cellulari vengono utilizzati dai genitori come strumento consolatorio o mezzo di accudimento. I *device* diventano una sorta di *baby sitter* virtuale. Il bambino anche in età prescolare viene lasciato da solo a guardare video o ad accedere ad *app*, talvolta senza che siano stati attivati da parte degli adulti filtri sui contenuti. L'uso sistematico e incontrollato di questi strumenti si associa, come hanno rilevato alcuni psichiatri dell'età infantile auditi, in forme di vera e propria dipendenza, collegate a crisi psicotiche da astinenza.

Il diritto (negato) di annoiarsi e la competizione esasperata

L'incremento di comportamenti violenti tra minori, soprattutto tra i bambini, sembra essere legata – come ha sottolineato la dottoressa Magda Di Renzo, psicologa e psicoterapeuta dell'età evolutiva – anche al clima competitivo nel quale molti di loro vivono fin dall'età prescolare. L'eccessivo nu-

mero di attività che i bambini sono chiamati a svolgere finisce per pregiudicare il regolare e sereno sviluppo, ingenerando stati di angoscia e inadeguatezza. Condizioni queste che si ripercuotono sulla capacità relazionale e rischiano di degenerare in comportamenti violenti già in tenera età.

Come ha ricordato nella sua audizione l'allora Garante per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Albano, sono gli stessi bambini a rivendicare, nell'ambito dei diritti che la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1990 riconosce loro, da un lato il diritto al tempo in famiglia e dall'altro il diritto a giocare liberamente.

Per prevenire e limitare lo sviluppo di comportamenti violenti è necessario quindi restituire ai bambini i loro adeguati tempi di sviluppo, facendo in modo che alla maturità in termini di scolarizzazione si accompagni anche un adeguato sviluppo sul piano affettivo emozionale.

II. 2. Le *baby gang* un fenomeno in pericolosa crescita

Le caratteristiche delle baby gang

Fra le forme più gravi di comportamenti violenti commessi da minori, spesso anche ai danni di coetanei, si inserisce il fenomeno delle cosiddette *baby gang*.

Con *baby gang* si intendono gruppi di adolescenti, poco più che bambini, che riproducono dinamiche tipiche della microcriminalità organizzata. Queste *gang* rappresentano un fenomeno molto ampio e complesso, che non si identifica con quello della criminalità minorile e che deve essere tenuto distinto dal bullismo del quale potrebbe rappresentare un'evoluzione. È una questione che sicuramente desta allarme sociale non solo per la giovane età dei componenti, ma anche per la particolare aggressività con la quale vengono compiuti i delitti, originati spesso da motivi futili.

Queste *baby gang* si sono rese responsabili di episodi criminali di gravità straordinaria, tale da minare la sicurezza stessa della città costringendo gli altri ragazzi a solidarizzare facendo gruppo per difendersi dalle aggressioni.

Importanti elementi per la comprensione di tale fenomeno e delle caratteristiche che connotano le *baby gang* sono stati acquisiti dalla Commissione con l'audizione del vice direttore generale della Pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale, prefetto Vittorio Rizzi.

Questi, nel porre in luce le tipicità di questo fenomeno criminale, ha evidenziato come i contesti familiari di provenienza degli appartenenti alle *baby gang* non sempre coincidano con ambienti degradati o problematici; infatti i giovani provengono anche da famiglie di estrazione sociale medio alta e con un buon livello di istruzione. Fanno parte del gruppo oltre ad elementi molto giovani, anche soggetti di diversa etnia, spesso maggiorenni. I consociati al medesimo gruppo seguono sovente riti di iniziazione – come tagliarsi i capelli a zero e compiere determinati atti di teppismo – indossano e usano distintivi o segni di appartenenza, come ad esempio stemmi, giubbotti, cappellini, orecchini e tatuaggi, e frequentano gli stessi locali. Tra loro sono molto diffusi l'ascolto della musica *trap*, una variante di quella *rap*, e l'uso di sostanze stupefacenti e di alcolici.

Le *baby gang* si connotano poi per il *modus operandi*, il quale contempla l'impiego di una violenza sproporzionata nei confronti delle vittime che vengono individuate nei coetanei, anche in ambito scolastico, negli anziani, nei disabili e nei soggetti ai margini della società. Le azioni compiute si caratterizzano per una particolare efferatezza rispetto ai motivi o alle cause che le originano, quasi sempre del tutto futili.

In proposito, ha sottolineato sempre il prefetto Rizzi, come l'attività svolta dalle Forze di polizia abbia permesso di evidenziare alcuni tratti salienti di queste bande criminali. In particolare l'utilizzo di una simbologia marcata nei contesti dei gruppi giovanili, con significativi riferimenti alla fratellanza, ai legami di sangue, all'identità di gruppo e allo scontro; l'esaltazione del concetto del gruppo e del forte legame territoriale sviluppata attraverso la comunicazione sociale, le immagini e le fotografie; la volontà di divulgare, attraverso i *social network*, le azioni compiute dai membri dei gruppi e di pubblicare i fatti avvenuti nel quartiere, veicolando le informazioni mediante la pubblicazione di articoli di cronaca della stampa locale; la forte connotazione territoriale, data dai membri del gruppo, i cui profili richiamano, in maniera esplicita, il forte legame con la città e con il quartiere; i frequenti i richiami ai personaggi del cinema, della televisione o della cronaca protagonisti di vicende di criminalità.

Più in generale le *baby gang* sono guidate da un capo banda (figura carismatica) che affida i compiti ai propri gregari sulla base degli illeciti obiettivi che intende raggiungere. I delitti che vengono maggiormente consumati sono costituiti dai reati contro il patrimonio (furti, danneggiamenti, rapine ed estorsioni) e contro le persone (minacce, percosse, lesioni, stupri e, talvolta, anche omicidi).

Con riguardo alla incidenza territoriale delle *baby gang*, esse risultano diffuse prevalentemente nei grandi agglomerati urbani.

Con specifico riguardo alle vittime delle *baby gang*, sempre il prefetto Rizzi ha segnalato come le stesse si identifichino in soggetti considerati deboli o diversi, sia per le loro caratteristiche fisiche, intellettive, comportamentali che per gli orientamenti religiosi o sessuali. L'obiettivo delle azioni criminali viene preliminarmente individuato e successivamente avvicinato e provocato, nel tentativo di innescare una lite, per motivi inesistenti. Alla violenza verbale fa seguito la violenza fisica che genera nel malcapitato una condizione psicologica di panico. Le azioni nei confronti della vittima possono essere estemporanee o assumere il carattere della continuità.

L'etnia come elemento di aggregazione

Nelle bande giovanili un elemento di forte aggregazione è rappresentato dall'etnia. La connotazione etnica costituisce il tratto peculiare in particolare delle *baby gang* sudamericane.

Queste bande – ha evidenziato il vice direttore generale della pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale – sono strettamente legate ai flussi migratori regolari che, dalla metà degli anni '90, hanno portato in Italia, dai paesi dell'America Latina (in particolare Ecuador, Perù e Colombia), numerose persone per lo più donne. Le

motivazioni alla base di questa tendenza derivavano tra l'altro, dal crescente bisogno di collaborazione domestica (*colf* e badanti) da parte delle famiglie italiane. La predetta migrazione, nel suo stadio iniziale, quasi tutta al femminile, ha prodotto, nel tempo, una crescita esponenziale di presenze di famiglie sudamericane. In tale contesto, i giovani immigrati, giunti nel nostro Paese successivamente alle madri, pur venendo inseriti nelle strutture scolastiche statali, non hanno raggiunto una piena integrazione nel tessuto sociale locale, mantenendo, al contrario, una forte coesione all'interno della comunità etnica di appartenenza.

Questi gruppi di ragazzi hanno iniziato a destare l'attenzione delle Forze di polizia a seguito della commissione di alcuni episodi criminosi in danno, quasi sempre, di soggetti provenienti dalla loro stessa area geografica. Le indagini svolte hanno così documentato l'esistenza delle cosiddette bande di strada sudamericane, conosciute come « *Pandillas* », operanti in particolare a Genova e a Milano. Le bande, dotate di proprie simbologie, insistono in alcuni quartieri e sono in contrapposizione con altri gruppi della stessa etnia. Al proprio interno tali sodalizi hanno riprodotto la struttura delle *gang* sudamericane, gerarchicamente organizzate con vari gradi di comando, regole interne, codici d'onore e rituali di ingresso, la creazione di proprie simbologie, che vanno dalla gestualità, ai graffiti, rintracciabili sui muri della città nelle aree di maggiore frequentazione (come ad esempio sui treni delle linee metropolitane), fino all'abbigliamento o agli inconfondibili monili. Tali bande sono in continua evoluzione nel numero e nelle alleanze e risultano caratterizzate dalla fluidità tipica delle organizzazioni criminali internazionali, in ragione del costante arrivo dal Sudamerica di nuovi affiliati e dalla rapidità di comunicazione mediante i *social network*. Tra queste ultime le più numerose e organizzate sono « *Latin Kings* » formate principalmente da giovani ecuadoregni, « *Trinitarios* » da dominicani, « *Netas* » da portoricani, « *Mara Salvatrucha 13* » e « *18th Street Gang* » (denominata anche *Barrio 18*) composte prevalentemente da salvadoregni. I gruppi sudamericani sono generalmente dediti alla commissione di reati contro il patrimonio e la persona nonché allo spaccio di stupefacenti.

Sempre con riguardo all'elemento etnico attive sul piano nazionale risultano le bande giovanili cinesi. Queste *baby gang* sono presenti principalmente nelle aree del Nord (Brescia, Torino, Padova, Venezia, Bologna e Reggio Emilia) e Centro Italia (Prato) e, nell'ultimo periodo, soprattutto a Milano, dove si è assistito alla loro crescente operatività, che si è espressa nella consumazione di significative attività delittuose. Tali aggregazioni sono composte sia da appartenenti alla cosiddetta seconda generazione che da giovani connazionali immigrati che, giunti in Italia, vivono in condizioni di sostanziale emarginazione non disponendo ancora di un sistema di relazioni e conoscenze che consenta loro di integrarsi nella comunità di riferimento. Perduto progressivamente il carattere di formazioni delinquenziali episodiche e dedite a manifestazioni criminali di basso profilo, i sodalizi in questione si atteggiano, con sempre maggiore frequenza, a strutture criminali stabili, gerarchicamente organizzate su un modello verticistico, che prevede un *leader* indiscusso, in grado di coor-

dinarle e determinarne le strategie criminali, coadiuvato da uno o più collaboratori e da affiliati incaricati di porre materialmente in essere le attività pianificate. I ruoli apicali delle bande giovanili cinesi risultano rivestiti, sempre più spesso, da ultimo, da soggetti maggiorenni. Le consorterie in esame si connotano, inoltre, per la spiccata propensione all'uso della violenza, prevalentemente finalizzata all'affermazione della supremazia su sodalizi omologhi e concorrenti: sono emersi, infatti, nel corso di indagini riguardanti omicidi e altri gravi reati, violenti scontri per il predominio nella gestione delle attività illecite. L'attività di contrasto ha documentato la consumazione di estorsioni ai danni di imprenditori e commercianti connazionali, funzionali al controllo della locale comunità; i locali pubblici quali *internet-point*, *karaoke-center* e *night club*, sono spesso utilizzati come basi logistiche per gli appartenenti alla banda. Tra gli altri interessi criminali si evidenziano la gestione del gioco d'azzardo, lo sfruttamento della prostituzione di giovani connazionali e lo spaccio di stupefacenti (*ketamina*, *ecstasy*, *shaboo* o cocaina).

Aggregazioni giovanili problematiche come « incubatrici » delle baby gang: l'esperienza veneziana

La Commissione ha audito, poi, il prefetto di Venezia, dottor Vittorio Zappalorto, in quanto, nel territorio di Venezia, si è assistito, tra la seconda metà del 2018 e l'estate del 2019, ad un significativo aumento di episodi di violenza compiuti da bande di giovani.

Si tratta di un fenomeno criminale, strettamente collegato alla presenza di una aggregazione giovanile problematica e che ha visto il coinvolgimento di minori appartenenti a tutte le classi sociali, accomunati unicamente da una situazione di abbandono e di trascuratezza da parte delle famiglie di origine. Molte famiglie infatti a motivo della assorbente attività lavorativa svolta non riescono a seguire i minori, che abbandonati a sé stessi, finiscono più facilmente nella rete del branco.

Con riguardo al *modus operandi*, le bande del territorio di Venezia presentano le caratteristiche proprie delle *baby gang*. Questi gruppi giovanili infatti, responsabili non solo di piccoli reati contro il patrimonio, ma anche di più gravi reati contro la persona, risultano agire, in branco, il più delle volte motivati da futili e abietti motivi. Un elemento accomunante del gruppo, destinato a incidere sull'aggressività delle condotte, è rappresentato dal rilevante consumo di sostanze stupefacenti, comunque tabellate, accompagnato da un abuso di bevande alcoliche.

L'elemento etnico non sembra invece in questo caso costituire un fattore aggregante. L'ingresso nelle *gang* di giovani elementi provenienti dai Paesi dell'Est europeo, anche di seconda generazione, e da giovani di etnia rom/sinta, ha tuttavia influito sulla qualità degli atti compiuti: le condotte a ben vedere – ha rilevato il prefetto – « si sono fatte via via più gravi, affiancando alla commissione di reati contro il patrimonio anche reati contro la persona ».

Per far fronte a questa emergenza la prefettura ha ritenuto di avviare iniziative con il coinvolgimento sinergico non solo di tutte le istituzioni

preposte alla sicurezza del territorio, ma anche delle scuole e delle famiglie. Questa importante attività di rete ha consentito di ottenere positivi risultati, consegnando fra gli altri all'autorità giudiziaria gran parte dei responsabili degli atti criminali.

Più nel dettaglio con riguardo alle iniziative di contrasto la prefettura ha convocato varie riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche alla presenza della procura presso il tribunale dei minorenni, per avviare un'attenta analisi del fenomeno, capirne le origini ed affrontarlo con un'attività di squadra delle varie istituzioni.

Proprio nell'ambito delle attività connesse alla prevenzione dei fenomeni di delinquenza giovanile, è stato poi sottoscritto un protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto delle dipendenze giovanili da sostanze stupefacenti, del bullismo e del *cyberbullismo*, con la procura generale della Repubblica e la procura della Repubblica per i minorenni, le Forze dell'ordine, la Polizia postale, le aziende-unità locali socio- sanitarie (USSL) della provincia veneziana, l'ufficio scolastico territoriale, la città metropolitana di Venezia e il comune di Venezia.

II. 3. I minori e la criminalità organizzata

Una trattazione a parte merita la questione relativa al coinvolgimento dei giovani in fatti delittuosi di criminalità organizzata. Un fenomeno, questo, che si registra prevalentemente nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia, ove le consorterie sono radicate storicamente.

Come ha sottolineato il prefetto Rizzi nel suo intervento, gli appartenenti ai gruppi criminali, infatti, si avvalgono dei minorenni anche per la commissione di gravi delitti, come il traffico di stupefacenti e di armi, le estorsioni e gli omicidi.

Le organizzazioni camorristiche, in particolare, utilizzano i minori come bacino di manovalanza da impiegare nella microcriminalità. Tale circostanza, in alcuni casi, stimola nei giovani più inclini a delinquere l'emulazione dei comportamenti criminali che sfocia in azioni delinquenziali, anche violente, compiute da gruppi di fuoco o da piccole bande, composte da giovanissimi, capaci anche di commettere omicidi per eliminare testimoni scomodi o rivali nella *leadership* del gruppo.

In tale ambito si rammentano i casi di « *movida* violenta », vale a dire le risse con sparatorie commesse da alcuni giovani vicino al lungo mare partenopeo di Chiaia, nonché il fenomeno delle « stese » che si caratterizza attraverso l'esplosione di colpi sparati all'impazzata, per affermare il controllo sul territorio, mediante una strategia del terrore, da parte di giovani appartenenti ai nuovi *clan* che stanno prendendo il posto delle storiche cosche della camorra, i cui vertici appaiono indeboliti da condanne e arresti. La reazione spontanea delle persone occasionalmente transitanti è, per l'appunto, « la stesa », ossia la loro distensione al suolo per evitare di essere raggiunte dai proiettili dei criminali.

Il *modus operandi* volto a realizzare un radicale ricambio generazionale, con l'avvicendamento dei vecchi esponenti di vertice, contempla un uso smodato della violenza, ritenuto indicatore di caratura delinquenziale,

nonché il ricorso a modalità di affermazione del potere perseguite innanzitutto con l'eliminazione di appartenenti a clan contrapposti.

In questo contesto si inserisce anche la cosiddetta « paranza dei bambini » che indica un gruppo criminale omogeneo composto da violenti giovani camorristi che, al fine di darsi un'identità, riconoscersi fra loro e distinguersi dagli avversari, adottano particolari elementi estetici, come barbe lunghe e folte e tatuaggi indicativi dell'appartenenza ad un determinato clan.

La paranza dei bambini

Proprio su questo fenomeno di criminalità minorile di gruppo, la Commissione ha ritenuto di ascoltare, da un lato, il direttore dell'Istituto penale per minorenni di Nisida, dottor Gianluca Guida, e, dall'altro, il direttore della Fondazione centro educativo diocesano *Regina Pacis*, don Gennaro Pagano.

La comprensione delle radici di questa violenza costituisce il punto di partenza per ogni attività di tipo trattamentale. Il direttore del carcere di Nisida ha sottolineato in proposito il tentativo della *équipe* di operatori attivi nella propria struttura detentiva di indagare i modelli sociali e criminali ai quali i minori che delinquono si ispirano. La paranza è quindi sicuramente una forma di *baby gang*, ma con caratteristiche peculiari: essa infatti si connota per la presenza di una vera e propria cultura criminale e per la qualità dell'agito violento. La stessa logica che ispira i comportamenti di molti adolescenti e che li porta a perseguire i migliori risultati in ogni campo, sembra ispirare anche una larga parte di adolescenti che vivono in questi contesti criminali. Con la differenza che, in questi contesti, mancano modelli educativi e culturali. La reazione alla frustrazione si sostanzia quindi in atteggiamenti di rabbia. Dalla rabbia il passaggio alla violenza è rapido. Nei giovani della paranza si rinviene una scarsa capacità di relazionarsi con la realtà, alla quale contribuisce anche la diffusione di modelli educativi veicolati dalla televisione, modelli che esaltano il bisogno di affermazione individuale e che però frustrano ogni forma di empatizzazione. Proprio alla luce di tali considerazioni – ha evidenziato sempre il direttore del carcere – nei progetti di recupero minorile si punta molto, nella rielaborazione dell'agito violento, al recupero di un rapporto di empatia con la vittima del reato, intervenendo sulla ecologia delle relazioni e promuovendo la diffusione di nuovi e sani modelli educativi.

Con riguardo ai programmi rieducativi intramurari prezioso è stato il contributo di don Gennaro Pagano, direttore di una Fondazione ecclesiale costituita dalla Diocesi di Pozzuoli e attiva nell'area flegrea del comune di Napoli e della Città metropolitana.

Tale Fondazione gestisce a Napoli tre centri diurni per minori a rischio, rispettivamente al rione Traiano, a Pozzuoli e Quarto, porta avanti dei percorsi di accompagnamento psicologico per minori disagiati e famiglie multiproblematiche e gestisce una comunità alloggio per l'accoglienza dei ragazzi di area penale, comunità che da tempo collabora con l'Istituto penale per minorenni di Nisida.

Proprio alla luce di tale esperienza sul campo, don Gennaro Pagano ha fatto presente alla Commissione di aver potuto osservare, nel seguire da un

punto di vista psicologico alcuni giovani e adolescenti autori di reati violenti contro la persona all'interno e fuori l'Istituto di Nisida, alcune caratteristiche psicologiche ed esistenziali che gli hanno consentito, seppur attraverso un approccio idiografico, di sviluppare un'opinione personale e scientifica circa alcune delle possibili cause sottostanti il fenomeno delle *baby gang*.

Una prima causa sembra, a suo parere, dover essere rintracciata nella strutturazione del tempo. Ogni essere umano ha la necessità di strutturare il proprio tempo, di dargli una direzione, di occuparlo con attività, di gestirlo all'interno di un orizzonte di significato. In molti dei ragazzi autori di reati violenti si registra invece, approfondendo le loro storie, una quasi totale assenza di strutturazione del tempo. La non frequentazione della scuola, la mancanza dell'apporto di altre agenzie educative formali o informali, lo scarso controllo esercitato dalla famiglia – non di rado multiproblematica – rendono l'adolescente unico gestore del proprio tempo, privo pertanto di quel naturale contenimento temporale e di quell'indispensabile orientamento normativo derivante dal mondo adulto.

Una seconda causa deve essere ravvisata nella difficoltà ambientale: questi giovani difficili sono spesso figli di famiglie difficili provenienti da zone difficili in cui lo Stato e la società civile più in generale manifestano altrettanta difficoltà ad intervenire in modo efficace.

Infine un'ultima causa alla base del fenomeno delle *baby gang*, inserite nei contesti di criminalità organizzata, è rappresentata da una difficoltà nella gestione delle pulsioni. La deprivazione educativa vissuta da molti di questi ragazzi li rende assolutamente incompetenti nella funzione autoregolativa degli impulsi, esponendoli al rischio, soprattutto in situazioni di gruppo, di cadere nei meccanismi di disimpegno morale, con conseguenti agiti violenti a carattere criminale.

II. 4. Il ruolo della rete nella violenza tra pari

II. 4.1. Alcuni fra i principali rischi della rete

È innegabile l'impatto che l'avvento della rete ha determinato sulle varie forme di violenza, anche tra minori.

Il cyberbullismo

Di questo tema la Commissione si è già occupata, in parte, nell'ambito della indagine conoscitiva sul bullismo e sul *cyberbullismo*. Quest'ultimo, a ben vedere, rappresenta una tra le forme più aggressive di bullismo. Pur trattandosi nella sostanza di uno stesso fenomeno – connotato dalla comune matrice del carattere vessatorio e ripetuto della condotta in danno del minore – lo strumento telematico influisce non solo sulle forme di manifestazione, ma anche e soprattutto sulla pericolosità sociale del fenomeno stesso.

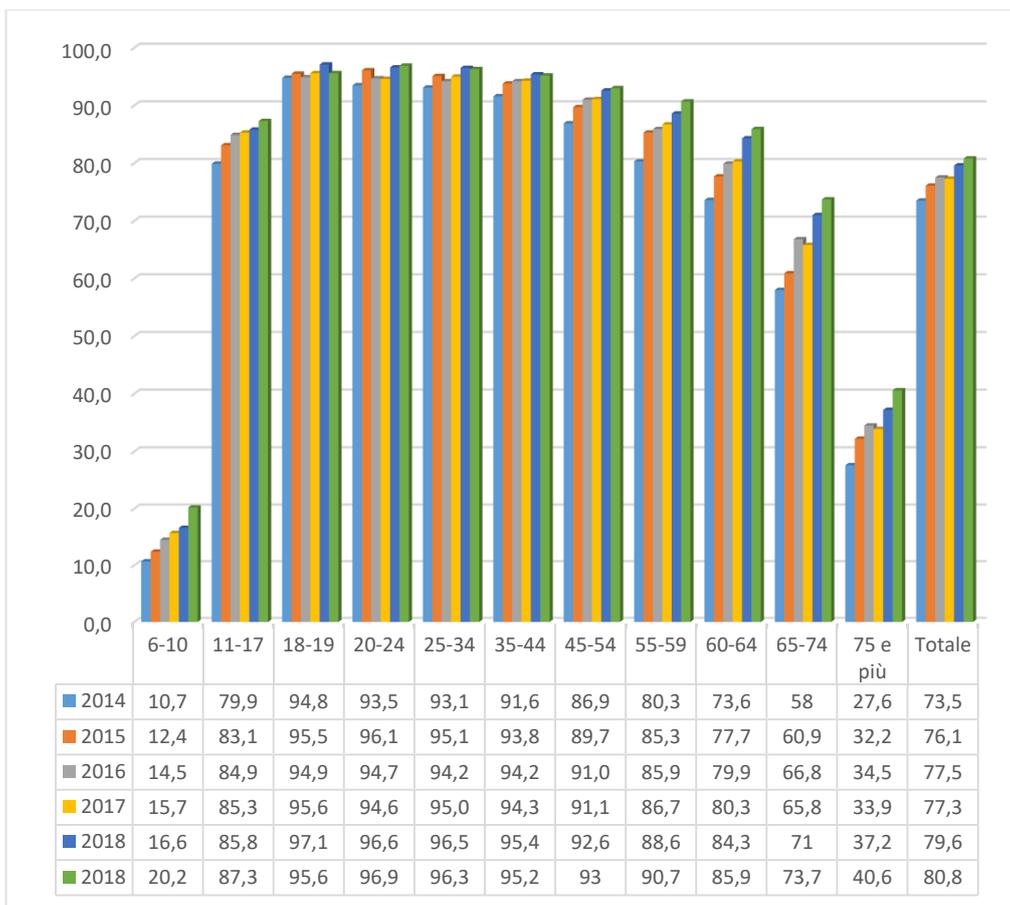
Più in generale si osserva – come ha sottolineato il direttore del Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni, dottoressa Ciardi – un significativo mutamento dei rapporti interpersonali da riconnettere alla rete. Attraverso essa, infatti, si realizza una vera e propria « piazza virtuale ».

La rete – come in più occasioni la Commissione ha avuto moto di rilevare – offre molte opportunità, ma il suo utilizzo non è scevro da rischi. Questi rischi sono connessi, come accennato con riguardo al *cyberbullismo*, anche all’anonimato che connota *internet* e che fa sentire chiunque, sia gli autori dei reati che le vittime, al sicuro. E ancora *internet*, oltre ad amplificare l’impatto di ogni esternazione individuale, tende a spersonalizzare e filtrare i rapporti, ciò determina che spesso l’autore del reato non ha piena consapevolezza delle conseguenze della propria condotta.

Questa nuova « piazza virtuale » è in continua crescita, come è dimostrato dall’esponentiale incremento del numero di possessori di *smartphone* (attualmente oltre il 70 per cento degli italiani ne possiede uno) e soprattutto dall’altrettanto incisivo aumento degli iscritti ai *social network*, e in particolare a *whatsapp* e a *instagram*.

A ciò si aggiunga il consistente aumento delle ore trascorse dai bambini e ragazzi davanti ai *computer* e agli altri *device* nel periodo dell’emergenza epidemiologica, legata al COVID-19. Ore di navigazione in rete sempre più senza il controllo dei genitori, in piena solitudine.

Tabella 1 – Cap. II. 4. Persone di sei anni e più che usano il cellulare tutti i giorni, per classe di età – Anni 2014-2019 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)



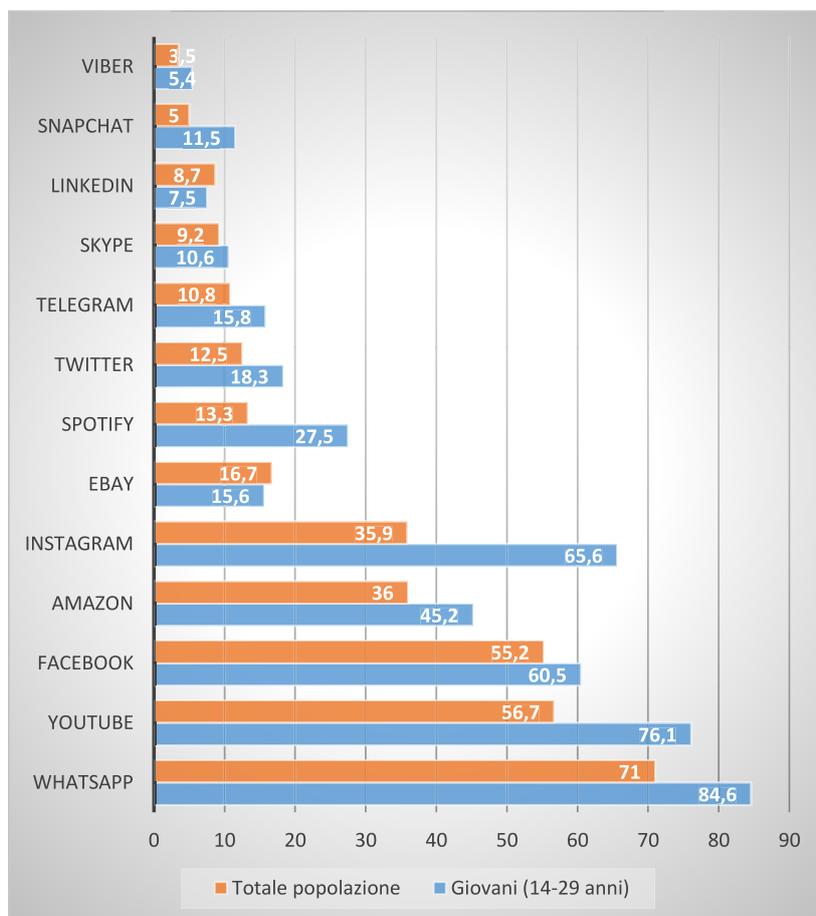
Fonte: Istat, Aspetti della vita quotidiana. Allegato statistico 27 marzo 2019

Tabella 2 – Cap.II. 4. Persone fra gli undici e i diciassette anni per frequenza di uso di internet negli ultimi dodici mesi per sesso (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

		Internet tutti i giorni						Internet una o qualche volta a settimana					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maschi	11-13	35,2	41,5	43,3	55,2	56,6	63,4	35,0	29,8	36,2	22,8	24,1	21,9
	14-17	66,5	71,0	71,9	80,0	81,4	81,7	20,3	18,3	16,4	12,5	12,4	10,3
	Totale 11-17	53,6	58,9	59,7	69,6	70,8	74,2	26,3	23,0	24,8	16,8	17,4	15,1
Femmine	11-13	42,2	42,5	47,2	55,7	57,2	63,1	32,5	31,4	30,0	27,8	23,2	23,0
	14-17	70,7	73,9	75,7	79,9	84,9	85,2	19,7	16,2	15,0	11,4	7,2	9,7
	Totale 11-17	58,9	60,7	63,5	69,6	73,2	75,8	25,0	22,6	21,4	18,4	14,0	15,4
Totale	11-13	38,6	42,0	45,2	55,4	56,9	63,3	33,7	30,6	33,1	25,2	23,7	22,5
	14-17	68,6	72,4	73,8	79,9	83,1	83,4	20,0	17,3	15,7	12,0	9,9	10,1
	Totale 11-17	56,2	59,8	61,6	69,6	72,0	75,0	25,7	22,8	23,1	17,5	15,7	15,2

Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana. Allegato statistico 27 marzo 2019

Tabella 3 – Cap. II. 4. Utenza complessiva di social network, piattaforme online e servizi di messaggistica



Fonte: indagine Censis 2019 (Estratto da: documento di aggiornamento depositato dalla dottoressa Nunzia Ciardi, direttore del Servizio di polizia postale e delle comunicazioni – Audizione 13 febbraio 2019)

In rete i ragazzi socializzano, giocano, cercano informazioni, ascoltano musica, guardano video e svolgono anche attività didattiche.

A fronte di questi aspetti positivi la rete ha però un lato oscuro: il *web* può diventare infatti un pericoloso veicolo per la commissione di reati o comunque di comportamenti criminali.

I rischi collegati alla sfera sessuale: sexting, sextortion e revenge porn

Tra le attività rischiose per i minori *online* vi sono sicuramente quelle collegate alla sfera sessuale. Sulle questioni relative ai reati sessuali si rinvia al capitolo successivo (capitolo III). In questa sede si ritiene necessario precisare come una parte di queste condotte criminose vedano come autori anche minori. Recenti indagini condotte dalla Polizia postale hanno portato all'arresto di alcuni amministratori, fra cui minorenni, di canali *telegram* contenenti immagini denigranti e commenti offensivi. Materiale questo – in molti casi autoprodotta – e frequentemente utilizzato a fini di *revenge porn* e di *sextortion*.

Come ha rilevato l'associazione *Save the children*, nell'articolato documento consegnato alla Commissione, il *sexting* rappresenta un fenomeno in progressiva crescita. Nel *sexting* (combinazione inglese delle parole *sex* e *texting*) due o più minorenni auto-producono e si scambiano, consensualmente, messaggi di testo, immagini o video a contenuto sessuale. Il *sexting* è spesso espressione di esplorazioni in ambito sessuale tipiche dell'adolescenza ed esprime anche l'alto grado di familiarità delle nuove generazioni con le tecnologie digitali, che aprono nuovi canali e modalità, di cui non sempre si ha conoscenza in merito alle implicazioni legali. In adolescenza, tale sperimentazione, anche attraverso le tecnologie, è un fisiologico bisogno che i più giovani dovrebbero poter soddisfare, essendo legato al benessere psicofisico e alla crescita, tuttavia dovrebbero poterlo fare con consapevolezza. Le immagini di nudo o sessualizzate non sono contenuti neutri, anche quando rimangono custoditi, cioè non vengono diffusi al di fuori dello scambio consensuale, quindi è importante informare, sensibilizzare e formare sia adulti che giovani sulle possibili conseguenze legate alla produzione, invio e condivisioni di immagini di nudo. Alcune di queste conseguenze sono di carattere legale e altre riguardano le ripercussioni emotive di questa pratica. A queste si aggiungono poi le conseguenze devastanti derivanti da una eventuale successiva diffusione non consensuale e allargata di tali immagini. La mancanza di un'intenzione di danneggiare o sfruttare l'altro (anche se succede spesso che tale materiale venga successivamente utilizzato con questo scopo come nel caso del *revenge porn* o del ricatto a fini di estorsione) o di commettere un abuso *online* (condivisione non consensuale delle immagini in gruppi e canali a scopo di abuso, anche se la vittima non ne è a conoscenza) non esclude che i comportamenti tipici del *sexting* possano configurare reati connessi con la pedopornografia poiché, secondo il nostro ordinamento, il materiale così scambiato si declina come pedopornografico, quando se ne perde il controllo, cosa che avviene spesso, anche ingenuamente. Secondo il recente parere emesso del Comitato di Lanzarote (l'organismo che monitora

l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali), il *sexting* tra minori non costituisce una condotta connessa alla pedopornografia, se destinato esclusivamente all'uso privato dei minori. Il parere specifica tuttavia che i minori costretti a tale condotta dovrebbero essere affidati ai servizi di assistenza alle vittime e non essere perseguiti penalmente. Il parere su immagini e video di minori a sfondo sessuale o sessualmente espliciti generati, condivisi o ricevuti da bambini e bambine, fornisce indicazioni agli Stati membri su come affrontare le sfide poste dal fenomeno relativamente nuovo del *sexting*, che in Europa è andato notevolmente aumentando negli ultimi anni. Nel 2018, fino a un quarto delle immagini a sfondo sessuale di minori erano originariamente autoprodotte da bambini e bambine, e l'età dei minori coinvolti è in costante diminuzione. La pressione dei pari (« lo fanno tutti o tutte »), ricatti o minacce (« se non lo fai, non mi ami »), problemi di autostima o il sentirsi in dovere nei confronti del proprio *partner* al fine di evitare il senso di colpa, possono essere tutti elementi che portano un ragazzo o una ragazza a cedere a comportamenti che non rispettano i propri tempi o desideri.

Per le ragioni esposte e le caratteristiche del fenomeno descritto è di tutta evidenza che la risposta al problema sul piano del diritto penale non può essere sufficiente. L'introduzione di una fattispecie penale *ad hoc*, quale appunto il reato di *revenge porn* previsto dalla legge 19 luglio 2019, n. 69, la cosiddetta legge sul codice rosso, ha rappresentato un importante passo in avanti, ma di per sé non del tutto risolutivo. È importante infatti prevenire facendo in modo che i ragazzi siano equipaggiati con strumenti che consentano loro di leggere criticamente quello che vedono e sperimentano, anche quando si tratta della loro sessualità, per poter, ad esempio, definire i propri confini e riconoscere quando una richiesta esterna li supera. L'educazione alla sessualità e all'affettività è fondamentale, per prevenire dunque forme di abuso e per mettere a bambini e ragazzi di effettuare scelte che migliorano la qualità della loro vita.

Le challenge

Ulteriori rischi connessi all'uso della rete sono rappresentati dal fenomeno delle cosiddette *challenge*. Fra le più note e pericolose vanno annoverati la cosiddetta Balena blu (o *Blue Whale*) e il gioco *online* chiamato *blackout* (o anche *choking game*) che spinge a provare a privarsi dell'ossigeno fino allo svenimento.

Più in generale una sfida in rete consiste nell'obbedire a una serie di comandi, che spesso vengono impartiti da minori, sempre più pericolosi: si va dal compimento di atti di autolesionismo fino ad arrivare addirittura al suicidio vero e proprio. In altre parole attraverso l'uso della rete comportamenti pericolosi e potenzialmente mortali vengono diffusi e presentati come giochi in grado però di condizionare psicologicamente altre persone, talvolta coetanee, più deboli e vulnerabili.

I siti Pro mia e Pro Ana

Altrettanto pericolosi, per i potenziali effetti letali, sono i sempre più diffusi siti Pro Ana (Pro Anoressia) e Pro Mia (Pro Bulimia). Anche in questo caso la rete ha finito per impattare negativamente su una problematica già grave e nota, quale quella dei disturbi alimentari. Attraverso questi siti o *blog*, anche in questo caso spesse volte gestiti da minori di età, si impartiscono indicazioni e consigli su come perdere peso, drasticamente, al di fuori di ogni protocollo medico-sanitario.

II. 4.2. Le caratteristiche comuni dei rischi in rete

Al di là di considerazioni sul piano della rilevanza penale delle condotte descritte e della effettiva possibilità di perseguirle, tenuto conto non solo dell'anonimato assicurato molto spesso dalla rete, ma anche dal carattere universale e transnazionale del *web*, che impedisce di perseguire penalmente comportamenti posti in essere da cittadini stranieri in territori esteri, la lunga attività conoscitiva svolta induce a formulare alcuni rilievi.

Youtuber, influencer, tiktokker e potere di emulazione

In primo luogo è evidente il forte potere di emulazione esercitato dai contenuti, soprattutto video, diffusi in ambienti tecnologici. In questi ambienti che prendono la forma di canali, collegamenti, *app*, contatti gli adolescenti si incontrano virtualmente e dialogano da soli, lontani dal controllo degli adulti. Il *web* diventa per gli adolescenti anche il principale strumento per sfogare la voglia di ribellione che connota proprio questa fase dello sviluppo. Il carattere a-fisico e fondamentalmente a-territoriale della rete consente ai giovani di intrattenere rapporti e di scambiare esperienze con coetanei anche lontani e mai conosciuti personalmente. La rete da questo punto di vista ha ampliato le possibilità di conoscenza rispetto al tradizionale mondo fisico. *Youtuber, influencer, tiktokker* diventano così non solo amici ma anche modelli da seguire. Modelli che condizionano gusti e preferenze. Modelli che dettano veri e propri stili di vita. Modelli sempre più visivi e sempre meno di contenuti.

Si tratta di una vita sociale che il minore conduce tenendo il più delle volte completamente fuori gli adulti, i genitori in primo luogo. Oltre alle ragioni legate al senso di contrapposizione che connota la fase adolescenziale, vi sono delle motivazioni ulteriori che rendono difficile e a volte addirittura impossibile il controllo da parte degli adulti. Non è soltanto perché il minore non vuole condividere con genitori e docenti la propria vita virtuale, ma è anche, talvolta perché gli strumenti usati non sono noti e conosciuti da parte degli adulti. Per questi ultimi infatti il *gap* generazionale è un *gap* anche tecnologico, che rende difficile per l'educatore comprendere lo strumento usato e anche gli eventuali rischi di un suo uso non corretto.

Virtuale contro reale

La rete consente al minore di dare vita ad un proprio *alter ego* virtuale, potenzialmente diverso da quello reale. Pulsioni e sentimenti che nella vita reale è difficile se non impossibile manifestare, diventano esternabili via *web*.

Lo schermo del *device* consente al minore di passare in una realtà parallela dove ha l'erronea impressione che tutto sia concesso e che nulla sia vietato, quasi la responsabilità delle proprie azioni non potesse essere mai presa in considerazione. La voglia di esplorare, di scoprire nuovi orizzonti, di ubriacarsi di esperienze mai provate, di sperimentare la vita dei grandi, sentimenti che connotano la fase adolescenziale soprattutto, può indurre il minore a varcare la soglia del lecito e dell'ammissibile. L'*ego* virtuale finisce per essere completamente differente da quella fisico. Gli *avatar* sono spesso molto diversi da come i ragazzi sono nella vita reale, nell'ambito familiare e nella loro quotidianità.

L'*avatar* che il giovane navigatore *web* si crea, non ha limiti, perché le piattaforme non generano vincoli. Non ha limiti nel linguaggio usato, non ha limiti nei temi dei quali può discutere (anche se non ha la maturità psichica sufficiente per comprenderli) e non ha limiti nei contatti che si può creare per generare un *network* di persone che la pensano come lui, con cui dialogare, condividere i problemi, sentirsi apprezzati e, a volte, emulare. A ciò si aggiunga, come accennato, il fatto che lo schermo, filtrando, porta a una disinibizione naturale dei comportamenti che può spingere anche adolescenti che nella vita reale conducono stili di vita tranquilli a porre in essere comportamenti estremi.

Come segnalato dalla dottoressa Berardi dell'Associazione culturale pediatri è decisiva la rilevazione, l'emersione e la segnalazione del caso e le varie fasi e i passaggi della presa in carico. La rilevazione dell'abuso *online* è la fase cruciale, perché se l'abuso non viene rilevato ogni possibilità di intervento ovviamente è preclusa; essa deve coinvolgere tutti i professionisti a contatto con l'infanzia per riconoscere rapidamente i segnali del malessere del bambino e per questo è importante conoscere gli esiti e i danni che questa forma di abuso provoca.

Un esempio di quali siano i requisiti minimi per far ciò:

- formazioni integrate: formando insieme i vari operatori si facilita la comunicazione quindi l'azione multidisciplinare che è cruciale in tutte le forme di abuso;
- conoscenza della normativa: non si può lavorare se non si conosce la normativa a cui fare riferimento;
- conoscere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, perché è chiaro che si debba sapere come gli adolescenti e i bambini navigano su *internet*;

- conoscere gli aspetti clinici e psicosociali del fenomeno, perché ci danno il peso di questo fenomeno che provoca gravi conseguenze;
- conoscere il contesto in cui si lavora, quindi i responsabili dei servizi sociali, dei servizi sanitari, dell'autorità giudiziaria e delle Forze dell'ordine devono conoscersi tra loro e questo lavoro integrato multidisciplinare è l'unica possibilità per affrontare un fenomeno così complesso.

Quello che viene sottolineato è la tempestività del processo di intervento, capire in che condizioni psicofisiche si trova un bambino con un post-trauma di questo tipo.

La tempestività è un aspetto fondamentale che, anche nel caso dell'abuso ordinario tradizionalmente inteso, purtroppo non si riscontra. È necessario sia prestare attenzione ai vissuti emotivi del bambino, che deve essere sempre al centro, quindi va rispettato nelle sue situazioni emotive post-traumatiche, sia prestare attenzione all'uso delle immagini, perché esse sono la prova del reato, ma per il bambino rappresentano la realtà dell'abuso e attivano intensi vissuti post-traumatici per cui l'esposizione dell'immagine all'abuso va valutata attentamente perché per un bambino potrebbe essere molto traumatizzante.

II. 5. Una riflessione sulla giustizia minorile: l'istituto della messa alla prova e il potenziamento della mediazione penale

Il processo penale minorile: la messa alla prova come strumento di recupero del minore

È indubbio che alcuni degli episodi di violenza tra minori più gravi finiscano per assumere una rilevanza anche sul piano della giustizia penale. Il sistema minorile italiano, che, come ha sottolineato l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, rappresenta uno dei sistemi più avanzati sia a livello europeo che internazionale, si ispira al principio del recupero del minore deviante, prevedendo all'uopo procedure individualizzate di trattamento, nonché idonei strumenti finalizzati a indagare il contesto socio-educativo nel quale il minore vive.

Come ha puntualmente ricordato il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, affinché i minorenni autori di reato possano essere imputabili devono aver compiuto quattordici anni, e il trattamento processuale-penale loro riservato è regolamentato dal decreto del Presidente della Repubblica del 22 settembre 1988, n. 448. Il sistema della giustizia minorile ha, infatti, una peculiare struttura in quanto è diretto in modo specifico alla ricerca delle forme più idonee alla rieducazione degli imputati minorenni, perseguendo un obiettivo che va oltre la mera repressione del soggetto autore del reato.

La differenziazione dello scopo del processo è, d'altra parte, giustificata in relazione al diverso soggetto che prende parte alla vicenda processuale: l'imputato è una persona ancora in crescita, la cui personalità non è ancora dotata di strutture definitivamente disegnate e tale constatazione implica che, con ragionevole certezza, è più facile operare ed avere aspettative in ordine ad un vero e proprio recupero del soggetto in questione.

Il principio di centralità del minore imputato nel processo penale minorile trova, nell'istituto della messa alla prova, la massima espansione: l'istituto offre la possibilità al minore imputato, entrato nel circuito penale a causa di una condotta antisociale e penalmente rilevante, di intraprendere un percorso finalizzato al cambiamento del suo stile di vita; a tal fine, gli operatori dei servizi sociali predispongono un progetto personalizzato, anche ridefinibile in corso di procedimento, che prevede un costruttivo inserimento del minore nella collettività, supportandolo nella attività di trattamento e assistenza. L'istituto della messa alla prova prescinde dalla gravità del delitto commesso e costituisce nel caso di commissione di delitti non gravi la modalità principale di soluzione del procedimento, senza che il minore sia coinvolto nel processo penale in senso tradizionale.

L'ordinamento penitenziario minorile: una riforma lungamente attesa

Proprio al fine di dare attuazione al principio guida, costituito dal recupero del minore, con il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, è stata introdotta una disciplina specifica per l'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni. Questo provvedimento ha dato attuazione, dopo oltre quarant'anni dall'emanazione della legge sull'ordinamento penitenziario, legge 26 luglio 1975, n. 354, a quanto previsto per i minorenni dall'articolo 79 di tale legge, istituendo un vero e proprio ordinamento penitenziario minorile.

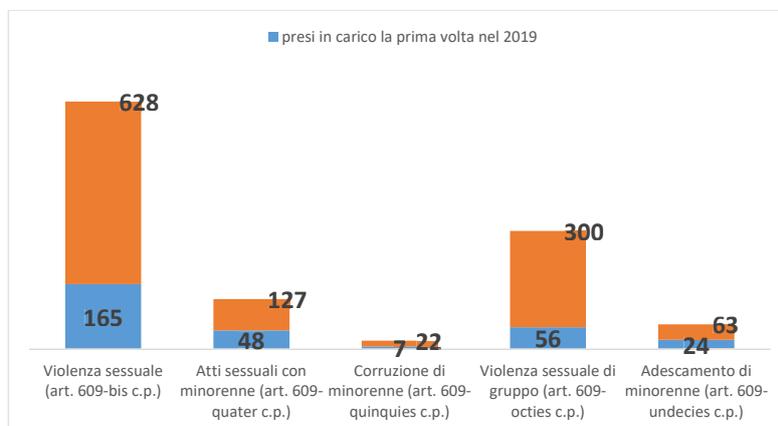
Questa normativa di recente conio – ha precisato il Ministro della giustizia, Bonafede – si è ispirata al *favor* per le misure penali di comunità, realizzando percorsi trattamentali individuali che guardino al carcere come estrema *ratio*. La *ratio* è, quindi, quella di individuare un modello esecutivo penale che, pur non rinunciando alla detenzione, vi ricorra solo quando nessun altro tipo di trattamento possa consentire di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione. Il Ministro Bonafede ha in proposito evidenziato la preziosa attività del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con riferimento ai minori autori di reato, sottolineando come essa si articoli su due livelli: il primo è la gestione delle singole situazioni che entrano nel circuito penale da parte degli Uffici di servizio sociale per i minorenni; il secondo, è l'attività di prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali e di ricerca, orientate a supportare e a generare buone prassi. Con particolare riguardo al primo livello di intervento, il Ministro ha rimarcato il fondamentale ruolo che svolge l'attività di monitoraggio in questione perché in grado di selezionare le situazioni che entrano nel circuito penale attraverso gli Uffici del servizio sociale.

Tabella 4 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti e numero di reati per sesso e nazionalità

	Soggetti									Reati								
	Italiani			Stranieri			Totale			Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
Violenza sessuale (art. 609-bis c.p.)	436	4	440	184	4	188	620	8	628	526	4	530	207	5	212	733	9	742
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	119	2	121	43	1	44	162	3	165	134	2	136	43	2	45	177	4	181
Atti sessuali con minorenne (art. 609-quater c.p.)	101	1	102	24	1	25	125	2	127	113	1	114	24	1	25	137	2	139
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	42	0	42	6	0	6	48	0	48	44	0	44	6	0	6	50	0	50
Corruzione di minorenne (art. 609-quinquies c.p.)	18	0	18	2	2	4	20	2	22	18	0	18	2	2	4	20	2	22
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	5	0	5	0	2	2	5	2	7	5	0	5	0	2	2	5	2	7
Violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies c.p.)	218	4	222	78	0	78	296	4	300	262	4	266	93	0	93	355	4	359
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	32	3	35	21	0	21	53	3	56	35	3	38	23	0	23	58	3	61
Adescamento di minorenne (art. 609-undecies c.p.)	57	2	59	4	0	4	61	2	63	61	2	63	4	0	4	65	2	67
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	22	2	24	0	0	0	22	2	24	23	2	25	0	0	0	23	2	25

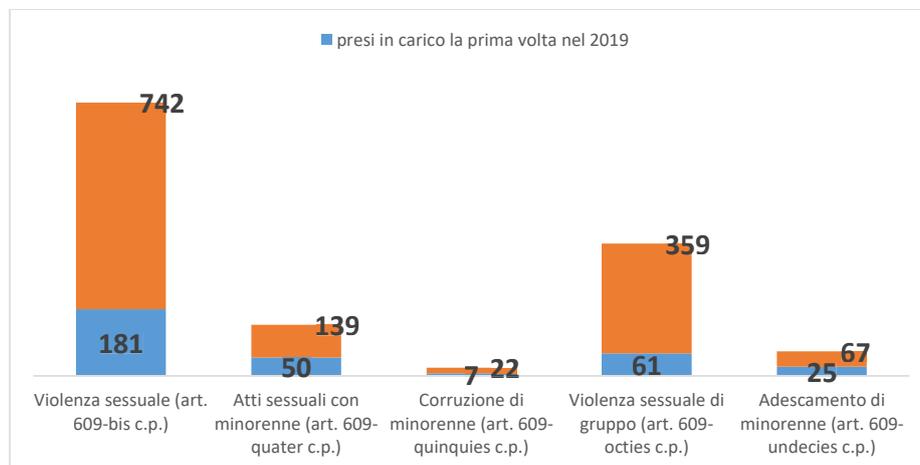
Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del Ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

Tabella 5 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti



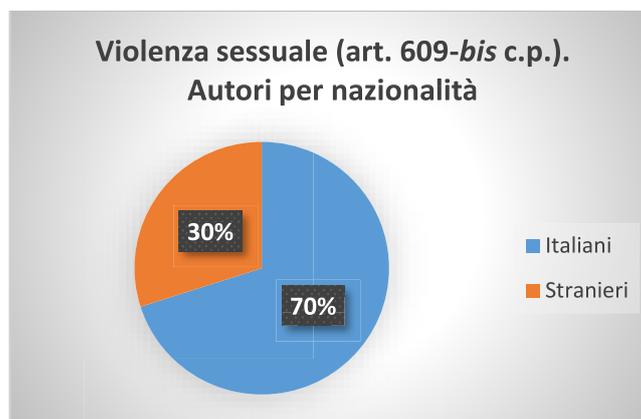
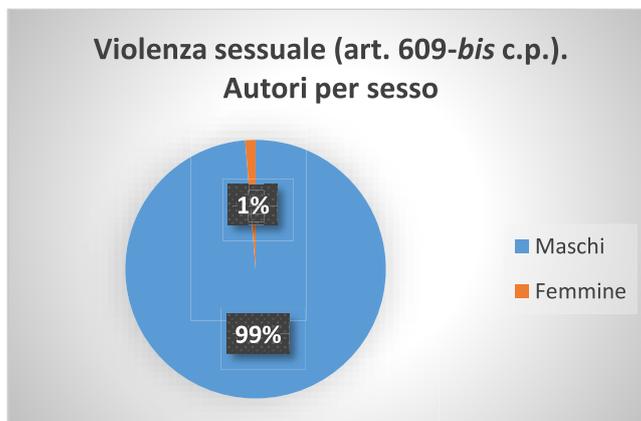
Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del Ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

Tabella 6 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di reati

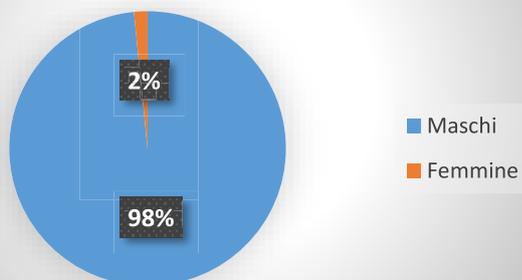


Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del Ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

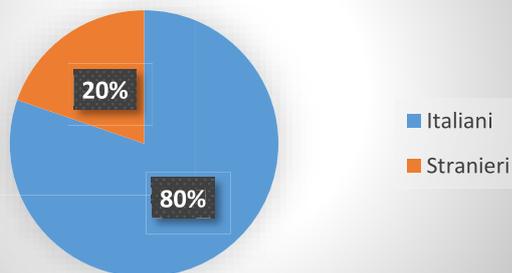
Tabella 7 – Cap. II. 5. 1-8. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale per sesso e nazionalità



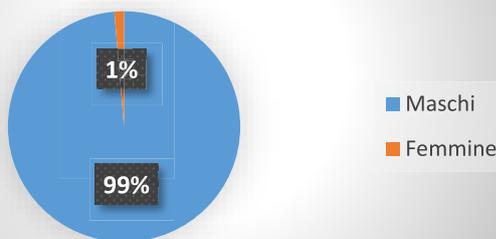
**Atti sessuali con minorenni (art. 609-
quater c.p.). Autori per sesso**

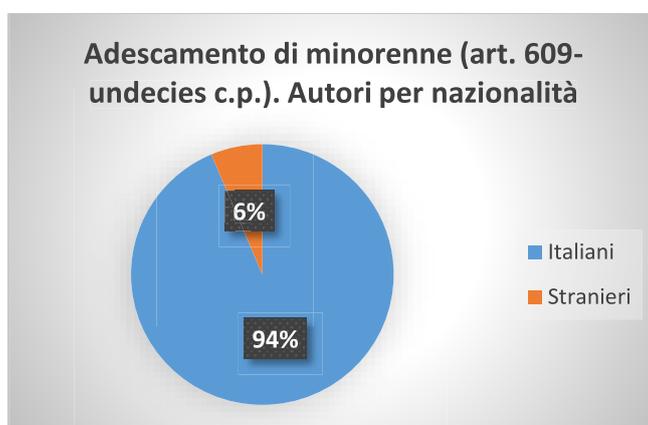
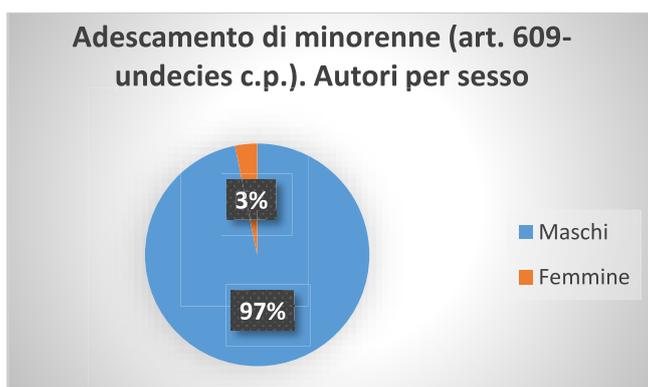
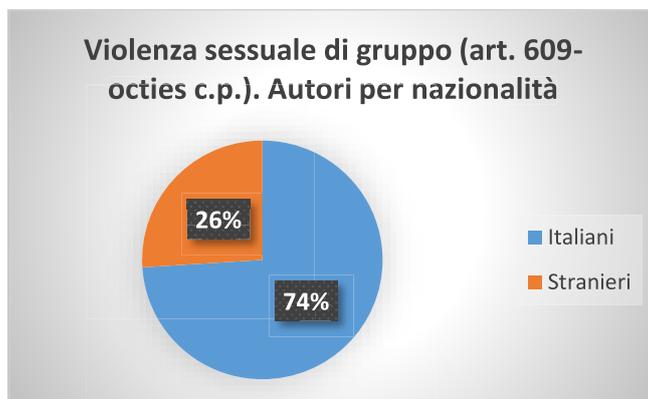


**Atti sessuali con minorenni (art. 609-
quater c.p.). Autori per nazionalità**



**Violenza sessuale di gruppo (art. 609-
octies c.p.). Autori per sesso**



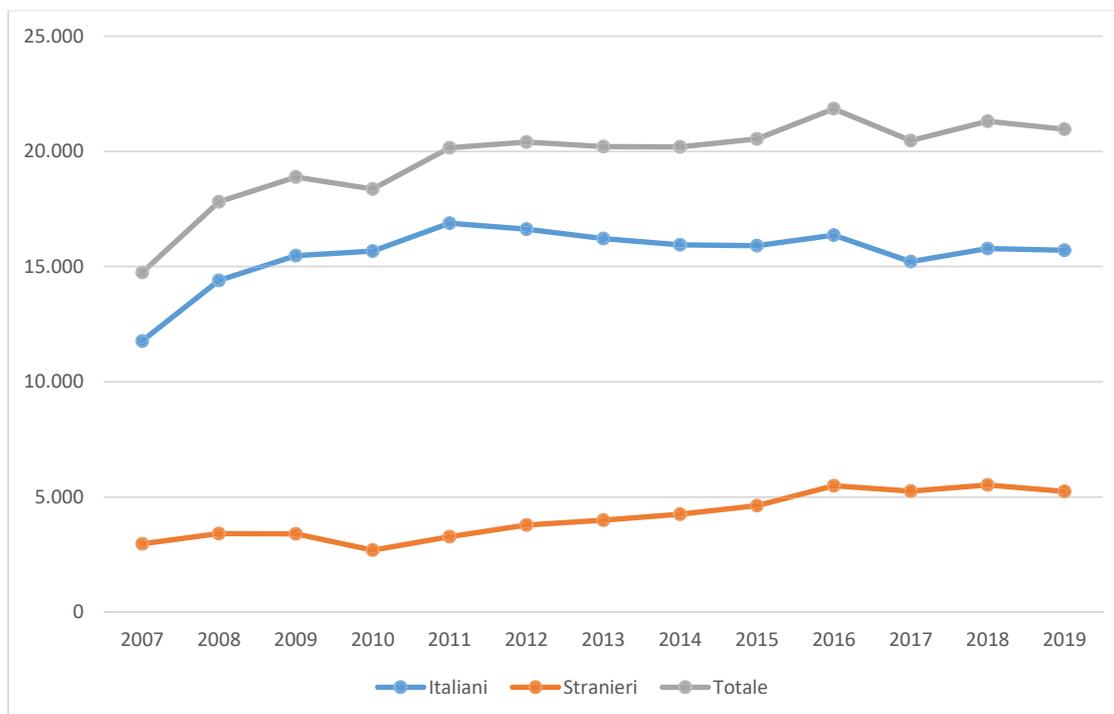


Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del Ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

Tabella 8 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019, secondo nazionalità e sesso

Anni	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
2007	10.689	1.083	11.772	2.516	456	2.972	13.205	1.539	14.744
2008	13.015	1.382	14.397	2.944	473	3.417	15.959	1.855	17.814
2009	14.023	1.457	15.480	2.981	424	3.405	17.004	1.881	18.885
2010	14.335	1.337	15.672	2.387	304	2.691	16.722	1.641	18.363
2011	15.260	1.624	16.884	2.870	403	3.273	18.130	2.027	20.157
2012	14.885	1.745	16.630	3.322	455	3.777	18.207	2.200	20.407
2013	14.509	1.713	16.222	3.469	522	3.991	17.978	2.235	20.213
2014	14.192	1.748	15.940	3.661	594	4.255	17.853	2.342	20.195
2015	14.136	1.777	15.913	3.937	688	4.625	18.073	2.465	20.538
2016	14.492	1.871	16.363	4.691	794	5.485	19.183	2.665	21.848
2017	13.533	1.680	15.213	4.559	694	5.253	18.092	2.374	20.466
2018	14.091	1.692	15.783	4.859	663	5.522	18.950	2.355	21.305
2019	14.027	1.689	15.716	4.678	569	5.247	18.705	2.258	20.963

Tabella 9 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo la nazionalità



Fonte: Ministero della giustizia. Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili. Dati al 15 settembre 2020

Tabella 10 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo il periodo di presa in carico

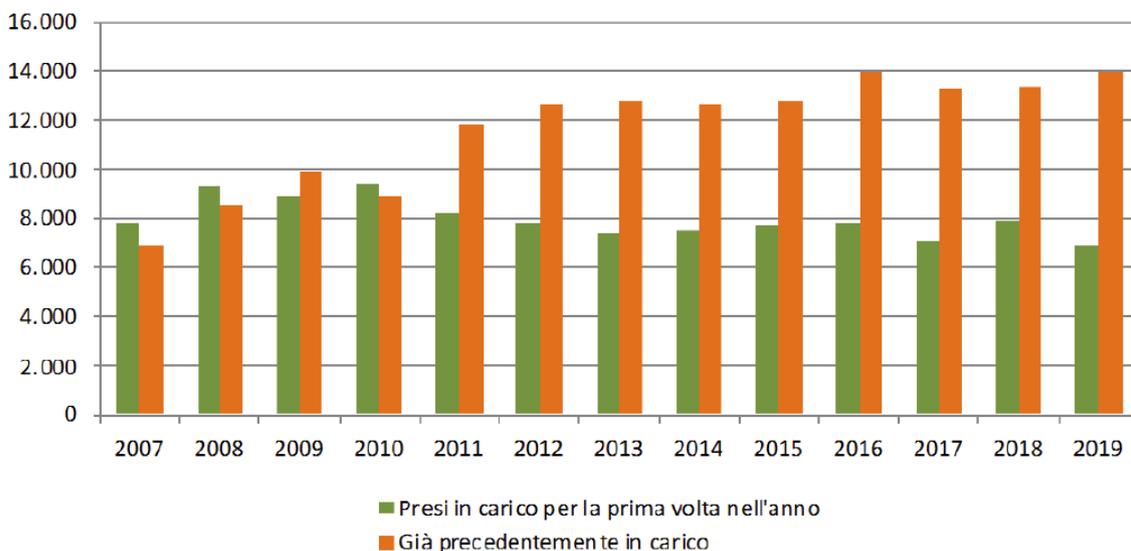
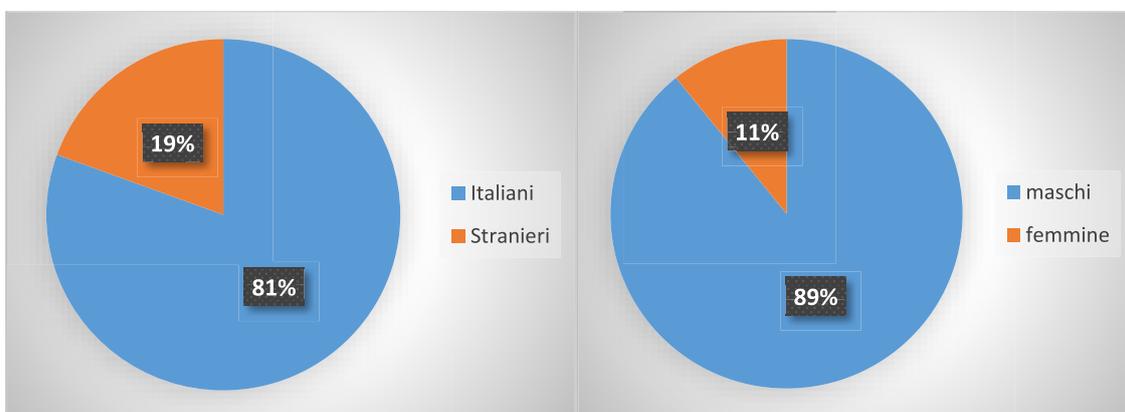


Tabella 11 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo il periodo di presa in carico, la nazionalità e il sesso. Anno 2020 – fino al 15 settembre

	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Presi in carico per la prima volta nel 2020	2.729	341	3.070	670	71	741	3.399	412	3.811
Già precedentemente in carico	8.461	906	9.367	2.674	322	2.996	11.135	1.228	12.363
Totale	11.190	1.247	12.437	3.344	393	3.737	14.534	1.640	16.174

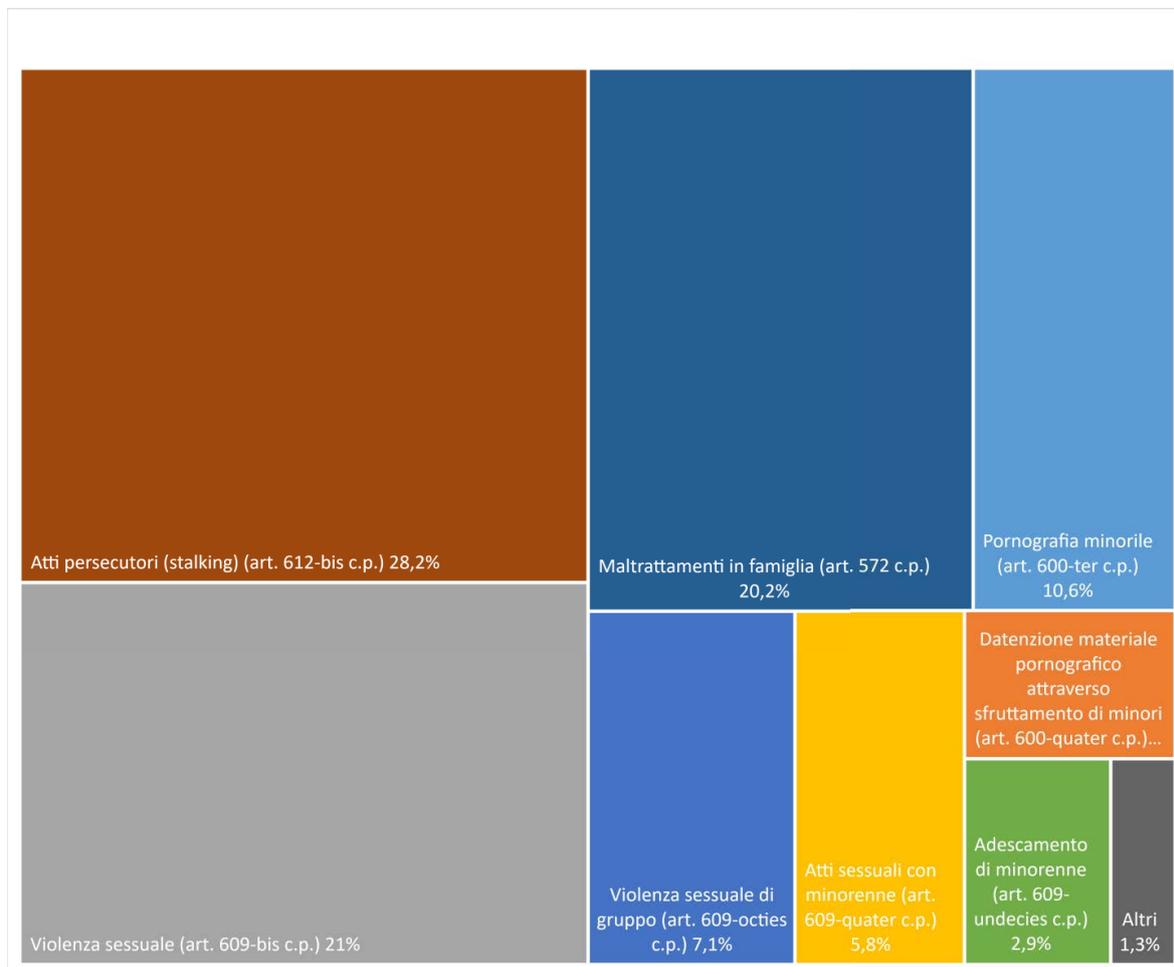
Fonte: Ministero della giustizia. Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili. Dati al 15 settembre 2020

Tabella 12 – Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico per la prima volta dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo la nazionalità e il sesso. Anno 2020 – fino al 15 settembre



Fonte: Ministero della giustizia. Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili. Dati al 15 settembre 2020

Tabella 13 Cap. II.5. Reati compiuti da minorenni e giovani adulti presi in carico per la prima volta dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di prostituzione e pornografia minorile, di violenza sessuale, di maltrattamento e sfruttamento



Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del Ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

Esecuzione penale e giustizia riparativa

Un aspetto particolarmente apprezzabile della riforma della esecuzione penale, come ha avuto modo di rilevare la stessa Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, è rappresentato dal ruolo attribuito, nel contesto dell'esecuzione della pena detentiva e delle misure penali di comunità, ai percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato. La mediazione infatti consente di convertire la responsabilità per un fatto commesso in una responsabilità più personale del reo nei confronti della vittima. Tale strumento si ispira proprio alla logica di una riumanizzazione della pena e una rieducazione del reo con potenziali effetti positivi anche in termini di riduzione delle recidive.

Proprio con riguardo alla mediazione e alla giustizia riparativa sono state diramate da parte del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità le Linee di indirizzo in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato, che hanno recepito anche fonti sovranazionali. Il documento in questione mira a sviluppare, implementare e sperimentare approcci e programmi di giustizia riparativa finalizzati alla possibile definizione del modello italiano nella cornice della normativa vigente. Lo sviluppo di simili percorsi ha costituito - come è stato rilevato dal Ministero della giustizia - una priorità nell'azione del Ministero e in maniera più specifica del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che, come accennato, per il tramite delle sue articolazioni territoriali, anche in accordo con la magistratura, si è attivato per promuovere la stipula di convenzioni con gli enti territoriali e le regioni, al fine di assicurare disponibilità, accessibilità e gratuità dei programmi di giustizia riparativa su tutto il territorio nazionale.

II. 6. Droghe, alcool, giochi *online* e pornografia: divieti violati e impatto sulla violenza

Sostanze stupefacenti, alcool, giochi violenti e pornografia hanno un indiscutibile impatto anche sulla insorgenza di comportamenti violenti o aggressivi nei minori.

Più in generale, proprio sui divieti violati dai minori la Commissione ha acquisito il documento finale della indagine condotta sul tema dal Moige (Movimento italiano genitori). Tale documento conclusivo fornisce un prezioso contributo per la comprensione dei comportamenti dei minori nei confronti di alcune tra le più diffuse trasgressioni: dal consumo di alcool al fumo, dal gioco d'azzardo all'utilizzo di cannabis *light*, dalla pornografia alla fruizione di videogiochi violenti o volgari.

Dall'intervista dei quasi 1400 studenti di svariate scuole medie e superiori italiane, che rappresentano il significativo campione della ricerca, è emerso uno scenario decisamente preoccupante in merito all'accesso dei minori ai suddetti prodotti vietati. Questi prodotti – certamente nocivi – oltre ad essere diffusi tra i minori sono spesso loro venduti da adulti o comunque fruiti dagli stessi adolescenti, con la connivenza di adulti e in alcuni casi delle famiglie. Un aspetto particolarmente grave è rappresentato dalla non adeguata percezione, da parte dei minori, dei rischi e delle conseguenze derivanti dal comportamento trasgressivo.

Più specificamente l'utilizzo di stupefacenti – in particolare cannabinoidi e cocaina – in giovane età, secondo alcuni esperti in pediatria auditiva, possono contribuire all'insorgenza di disturbi mentali in età adulta, a causa dell'impatto di queste sostanze sullo sviluppo della corteccia prefrontale. Dall'attività conoscitiva è emerso inoltre come vi sia una stretta connessione fra il consumo sistematico di alcool e di droghe e comportamenti di tipo violento e aggressivo soprattutto all'interno di dinamiche di gruppo. Un aspetto delicato, per l'impatto sullo sviluppo psicologico del minore, è rappresentato, poi, dai rischi connessi ad un accesso precoce a contenuti pornografici.

In particolare con riguardo alle conseguenze negative derivanti dalla ipersessualizzazione precoce il professor Cantelmi, esperto in psichiatria, ha rilevato come si tratti di un fenomeno preoccupante non solo per le sue dirette ricadute in termini di sviluppo di comportamenti violenti, ma anche per le ripercussioni sul piano psicologico dei giovani con una progressiva diffusione di problemi psicopatologici. L'esperto ha peraltro ricordato come da una specifica indagine compiuta su 4.000 studenti europei, è emerso che per circa il 4 per cento degli intervistati l'esordio sessuale è stato percepito come forzato; che oltre il 9 per cento degli studenti fanno uso quotidiano di materiale pornografico e che circa il 5 per cento è venuto in contatto con materiale pedopornografico.

Analoghe preoccupazioni sono state manifestate da un altro esperto, lo psicologo Federico Bianchi di Castelbianco. Il professor Bianchi di Castelbianco, direttore dell'Istituto di ortofonologia di Roma, ha rilevato con riguardo ai comportamenti sessuali, da un lato una eccessiva diffusione dell'utilizzo da parte dei giovani di sostanze stupefacenti, a volte anche artigianali, e dall'altro una pericolosa scissione fra la sfera sessuale e quella affettiva riscontrabile in tanti adolescenti. A questa scissione si ricollega la diffusione di malattie veneree e di gravidanze indesiderate. La dottoressa Magda Di Rienzo ha sottolineato come fra gli adolescenti le difficoltà relazionali abbiano delle ripercussioni anche sul piano sessuale. La sessualità è vissuta da molti ragazzi come un'esperienza virtuale, circostanza confermata dall'elevato numero di accessi a siti pornografici.

Anche l'associazione *Save the children*, nel documento inviato alla Commissione, ha ricordato i preoccupanti esiti di uno studio inglese, il quale ha rivelato che più dell'80 per cento dei ragazzi sono stati esposti per la prima volta a contenuti pornografici in un'età compresa tra i quattordici e i diciassette anni, con una percentuale maschile più alta rispetto a quella femminile. Dall'analisi della letteratura esistente non è chiara la distinzione fra una ricerca volontaria di contenuti pornografici e i casi in cui questi contenuti vengono visualizzati accidentalmente (ad esempio attraverso pubblicità o altri contenuti che compaiono *online*), senza la motivazione o l'intenzione di ricercarli da parte dei giovani. Probabilmente entrambi coesistono. Appare evidente anche qui come l'educazione sessuale si riveli necessaria non solo in merito alla sperimentazione o all'esercizio della sessualità ma anche all'attività di ricerca e informazione sul tema da parte dei più giovani. Questo spesso espone loro alla pornografia, a rappresentazioni stereotipate della sessualità, ad una formazione « sentimentale » veicolata dai media, ma pensata per un pubblico adulto e non certamente in un'ottica formativa, rispettosa delle diverse età e bisogni, né esaustiva o coerente.

Sulla questione delle dipendenze patologiche, sia da sostanze che comportamentali, la Commissione ritiene necessario uno specifico e ulteriore approfondimento, attraverso un'attività conoscitiva *ad hoc*.

II. 7. I *sex offenders* minori: l'attività di prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali

La Commissione, oltre ad aver ascoltato il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, ha anche acquisito un contributo integrativo sullo specifico tema delle iniziative del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità relative ai *sex offenders* minori di età.

L'attività di rilevazione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia

In particolare è opportuno ricordare che, nell'ambito dei compiti istituzionali svolti, il Ministero della giustizia, e più precisamente il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, procede annualmente alla rilevazione dei minori e giovani adulti presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), nei cui confronti sono stati aperti dall'autorità giudiziaria procedimenti penali relativi a reati di natura sessuale. Gli autori di reato, oggetto della rilevazione, sono coloro che vengono penalmente perseguiti per la commissione di condotte rientranti nel novero dei cosiddetti « atti sessuali », per i quali si intende qualsiasi atto, anche se non posto in essere tramite il contatto fisico, che sia finalizzato e idoneo a porre in pericolo il bene primario della libertà dell'individuo, attraverso l'eccitazione o il soddisfacimento dell'istinto sessuale di chi lo agisce.

Nelle tabelle e nei grafici che seguono sono riportati i dati relativi ai minorenni e giovani adulti dell'area penale in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 già in carico in anni precedenti e presi in carico per la prima volta nel corso dell'anno 2019, per reati di violenza sessuale, a prescindere dalla data di commissione del reato e dalla data di iscrizione della notizia di reato.

Tabella 14 – Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti e numero di reati

	Soggetti									Reati								
	Italiani			Stranieri			Totale			Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
Violenza sessuale (art. 609-bis c.p.)	436	4	440	184	4	188	620	8	628	526	4	530	207	5	212	733	9	742
<i>di cui presi in carico per la prima volta nel 2019</i>	119	2	121	43	1	44	162	3	165	134	2	136	43	2	45	177	4	181
Atti sessuali con minorenni (art. 609-quater c.p.)	101	1	102	24	1	25	125	2	127	113	1	114	24	1	25	137	2	139
<i>di cui presi in carico per la prima volta nel 2019</i>	42	0	42	6	0	6	48	0	48	44	0	44	6	0	6	50	0	50
Corruzione di minorenni (art. 609-quinquies c.p.)	18	0	18	2	2	4	20	2	22	18	0	18	2	2	4	20	2	22
<i>di cui presi in carico per la prima volta nel 2019</i>	5	0	5	0	2	2	5	2	7	5	0	5	0	2	2	5	2	7
Violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies c.p.)	218	4	222	78	0	78	296	4	300	262	4	266	93	0	93	355	4	359
<i>di cui presi in carico per la prima volta nel 2019</i>	32	3	35	21	0	21	53	3	56	35	3	38	23	0	23	58	3	61
Adescamento di minorenni (art. 609-undecies c.p.)	57	2	59	4	0	4	61	2	63	61	2	63	4	0	4	65	2	67
<i>di cui presi in carico per la prima volta nel 2019</i>	22	2	24	0	0	0	22	2	24	23	2	25	0	0	0	23	2	25

Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo del 18 settembre 2020 all'audizione del Ministro Bonafede)

Tabella 15 – Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti

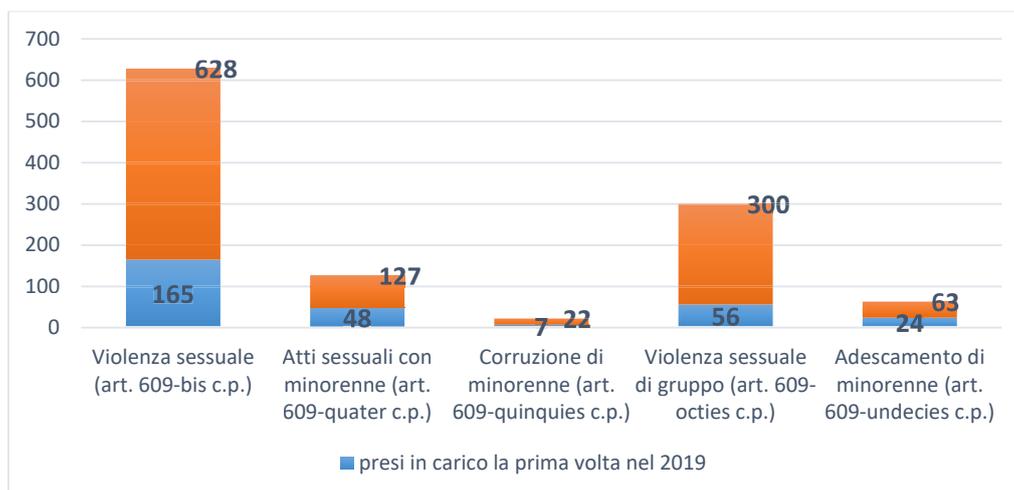


Tabella 16 – Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di reati

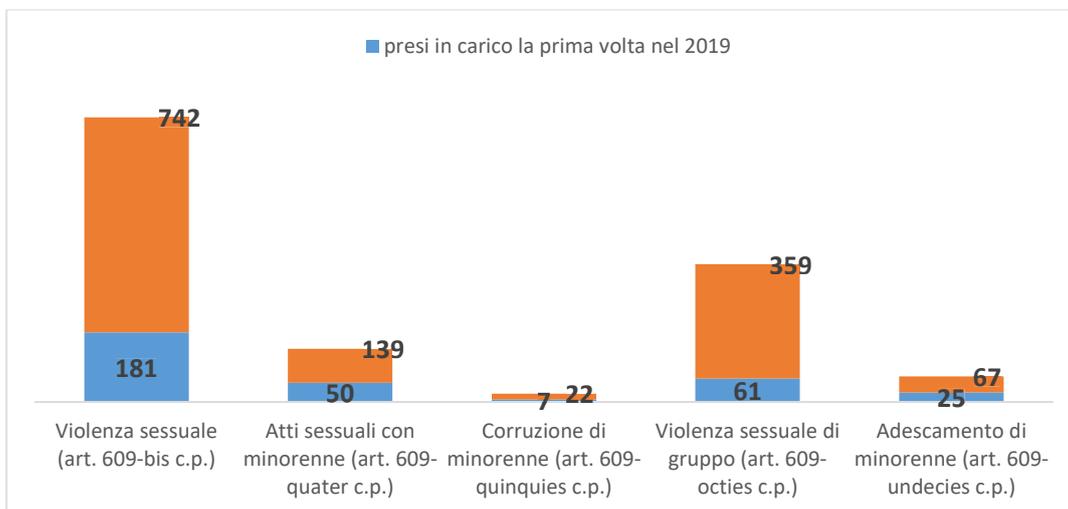
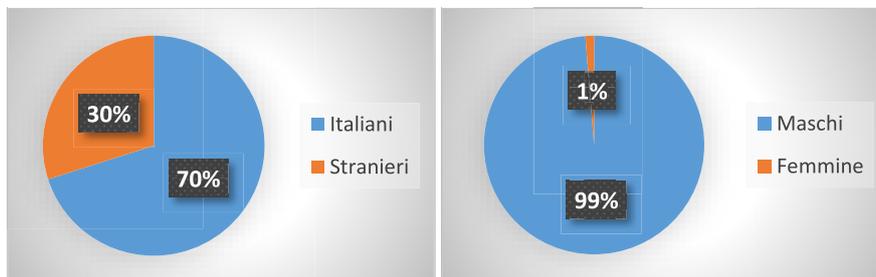
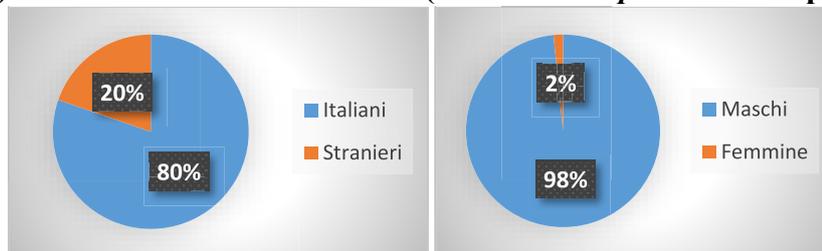


Tabella 17 – Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Soggetti per provenienza e sesso per singola fattispecie

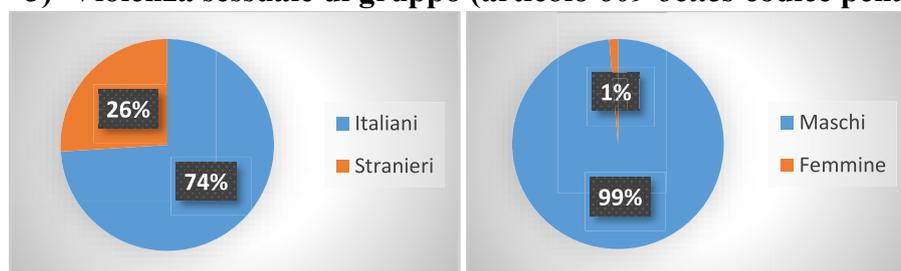
1) Violenza sessuale (articolo 609-bis codice penale)



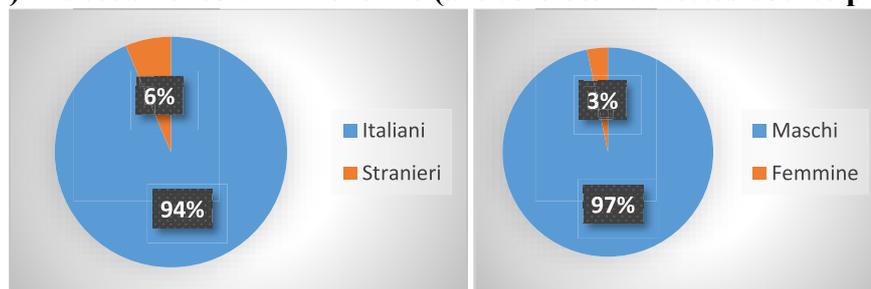
2) Atti sessuali con minorenne (articolo 609-quater codice penale)



3) Violenza sessuale di gruppo (articolo 609-octies codice penale)



4) Adescamento di minorenni (articolo 609-undecies codice penale)



I profili gestionali e trattamentali: l'importanza di interventi individualizzati

Per quanto attiene agli aspetti gestionali e trattamentali è necessario ricordare che, nel settore penale minorile italiano, non sono previsti circuiti differenziati in ragione della tipologia di reato; nondimeno, nelle modalità di presa in carico e nel trattamento è dedicata grande attenzione ai bisogni specifici dei singoli, indispensabili alla definizione di un percorso individualizzato che possa favorire il processo di crescita evolutiva di ogni minore, indipendentemente dai motivi che hanno condotto alla presa in carico.

Tutti gli autori di reato che entrano nel circuito penale minorile italiano, infatti, siano essi all'interno di un servizio residenziale o in area penale esterna, nei diversi momenti della vicenda giudiziaria che li vede coinvolti, vengono presi in carico attraverso interventi multidisciplinari, che coinvolgono l'assistente sociale, l'educatore e lo psicologo, per la predisposizione di un piano di intervento individualizzato, prevedendo, laddove necessario, l'integrazione dell'*équipe* con gli specialisti del Sistema sanitario nazionale. Il piano trattamentale può prevedere l'avvio di un percorso terapeutico anche familiare e di lavoro di gruppo con gli adolescenti e giovani adulti eventualmente coinvolti nella vicenda penale.

Per i minori e giovani adulti per i quali è stato aperto un procedimento penale per reati di natura sessuale, vista la fattispecie del reato, sia per l'influenza che riveste nell'evoluzione della sfera sessuale del minore e di conseguenza sulle sue future relazioni affettive, sia per l'impatto che produce sul suo mondo di relazioni sociali, la metodologia operativa utilizzata dai Servizi minorili della giustizia è fortemente incisiva.

Gli interventi individualizzati sono finalizzati a favorire la consapevolezza delle reali istanze affettivo-emotive presenti, lo smussamento e

l'abbattimento dei principali meccanismi di difesa attivati (negazione, attribuzione di responsabilità, minimizzazione del danno, eccetera), nonché lo sviluppo di una capacità di lettura critica e consapevole della realtà, non alterata dalle ricorrenti distorsioni cognitive auto-giustificatorie. Il conseguimento di tali obiettivi trattamentali si realizza attraverso un costante confronto-raccordo tra gli operatori, sia dell'amministrazione che esterni, che compongono l'*équipe* multidisciplinare. Ove opportuno, previa valutazione della *équipe* multidisciplinare, l'intervento coinvolge la famiglia di origine del minore-giovane autore della tipologia di reati di cui in argomento, anche attraverso la previsione di incontri guidati da personale educativo e psicologico, finalizzati alla risignificazione dei trascorsi esperenziali, alla ricomposizione di eventuali conflitti ed ambivalenze affettivo-relazionali legate alla specificità del reato posto in essere.

All'interno degli istituti penali per i minorenni, tale tipologia di utenza richiede un intervento trattamentale articolato su più livelli, in considerazione delle specifiche e peculiari caratteristiche personologiche e per le rilevanti esigenze di sicurezza legate alla particolare risonanza che la fattispecie di reato in questione riscontra all'interno del contesto carcerario e nella comunità. Al pari degli altri ristretti, i minori-giovani che rispondono di reati di natura sessuale, vengono inseriti nelle normali attività trattamentali di gruppo con contestuale lavoro, da parte del personale educativo, sul gruppo dei pari e sui singoli componenti, al fine di evitare l'inesco, da parte degli stessi, di processi di forte stigmatizzazione, etichettamento ed isolamento, in considerazione di una sub-cultura carceraria che notoriamente mal tollera la commissione di tali reati.

Nel documento consegnato il Ministero della giustizia ha sottolineato come i Centri per la giustizia minorile, congiuntamente agli USSM, abbiano promosso a livello territoriale accordi con gli altri soggetti istituzionali e del privato sociale, al fine di creare sinergie che consentano l'attivazione di tutte le risorse disponibili, per la realizzazione di progettualità che siano da supporto ai programmi trattamentali individualizzati.

Alcuni progetti nei Centri giustizia minorile

Si ritiene opportuno dare conto in questa sede di alcune delle progettualità più significative attivate nei diversi distretti di competenza dei Centri per la giustizia minorile.

Si segnala in primo luogo il progetto « Emozion-Arti: il Nostro Sentire » avviato presso il Centro per la giustizia minorile di Bologna. Si tratta di un progetto che si basa sulla musicoterapia. Quest'ultima, con un processo dinamico - relazionale ed evolutivo, attraverso l'improvvisazione musicale vuole favorire processi di ascolto emotivo ed empatico al fine di integrare la dimensione psico-emotiva personale e cognitiva con quella relazionale e sociale, con l'obiettivo di favorire il contrasto alla violenza nelle sue diverse forme. Il *Playback Theater*, attraverso l'identificazione e la trasposizione e interpretazione delle altrui storie, in questo caso le storie dei singoli componenti del gruppo, crea processi empatici di co-costruzione e co-responsabilità, che possono creare profondi processi di riflessione sul proprio agito e favorire modelli positivi di relazioni interpersonali.

Particolarmente interessante, in quanto finalizzato soprattutto ai minori autori di reati di violenza sessuale, è il protocollo di intesa concluso dal centro di giustizia minorile di Catanzaro con « La Casa di Nilla », Centro specialistico della regione Calabria per la cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza sottoposta a maltrattamento e violenza sessuale. Il protocollo prevede la realizzazione, a titolo gratuito, di percorsi psico-educativi a favore dei ragazzi in carico ai servizi minorili, sottoposti alla misura della messa alla prova per aver commesso reati di violenza sessuale, e per le loro famiglie.

Ancora, con riguardo alla violenza, anche sessuale, agita in rete, si segnala il progetto del Centro per la giustizia minorile di Napoli, dal titolo « Virtuale e reale ». Si tratta di un progetto rivolto a gruppi di utenti in carico all'USSM per l'educazione ad un utilizzo sano e consapevole dei *social network* e del *web*. L'obiettivo del progetto è quello di indagare il fenomeno dei reati informatici e fornire delle utili indicazioni di *media education* e delle buone pratiche di relazione con i dispositivi digitali, approfondire la definizione di violenza *online*, la tipologia di violenza agita ed il livello di consapevolezza oltre a far comprendere il quadro emotivo e le conseguenze che hanno sulle vittime i reati.

Sempre sul territorio campano è opportuno ricordare il progetto dell'Istituto penale per i minorenni di Nisida, « Gestione dell'agito violento ». Esso contempla una serie di gli incontri di approfondimento del tema della violenza nelle sue sfaccettature.

Nella regione Sicilia si segnalano il progetto « Percorsi di educazione alla legalità ed alla cittadinanza attiva », attivato dal Centro per la giustizia minorile di Palermo, che fra le sue finalità, oltre alla prevenzione primaria della devianza, comprende anche la prevenzione delle condotte a rischio, il rispetto dell'alterità e le differenze di genere e il protocollo di intesa interistituzionale siglato dall'USSM Messina contro la violenza di genere e contro la violenza assistita. Questo protocollo prevede la creazione dei seguenti Gruppi tecnici di lavoro tematici: « Violenza assistita », « Integrazione e reinserimento socio-lavorativo » e « Metodologie per la conoscenza del fenomeno e pubblicizzazione delle risorse esistenti », che si propongono di realizzare interventi e mettere in atto iniziative concrete sulle diverse sfaccettature della complessa problematica.

Ancora, a partire dalla positiva esperienza pilota realizzata nel 2019 con un giovane sottoposto alla messa alla prova, il progetto del Centro per la giustizia minorile di Torino si propone per il 2020 una collaborazione maggiormente strutturata con l'associazione « Cerchio degli uomini » per la realizzazione di esperienze che permettano a minori e giovani in carico ai servizi minorili della giustizia, che hanno agito maltrattamenti o violenza all'interno di relazioni significative con l'altro genere o mediante l'utilizzo aggressivo dei *social network*, di misurarsi con proposte di educazione all'affettività e alla gestione di vissuti emozionali.

Da alcuni anni, poi, è operativo il protocollo tra l'USSM di Genova, l'Ufficio per l'educazione penale esterna (UDEPE) di Genova e l'associazione « White Dove », che ha riguardato la presa in carico, da luglio 2018, di 13 casi da parte della predetta associazione che si occupa dei temi della

paternità e della violenza di genere e ha fondato, nel 2014, il Coordinamento nazionale relazioni libere dalle violenze. Si tratta di minori e giovani adulti in carico per reati violenti intra-familiari e tra pari.

Infine si segnala con riguardo al GM Venezia - USSM Trieste, il progetto *InterPares* del Centro per la giustizia minorile che prevede la promozione di percorsi riabilitativi e di consapevolezza per minori e giovani adulti autori di reati contro la persona (maltrattamenti, violenza, *cyberbullismo* e altri reati *online*) connotati dalla differenza di genere, con presa in carico dell'associazione *InterPares*, organizzazione con la quale nel 2019 e per il 2020 è attiva una collaborazione sperimentale.

Prevenire la devianza attraverso azioni progettuali: il progetto « Violenza zero »

Nell'ambito della partecipazione a iniziative progettuali nazionali ed internazionali, il Ministero della giustizia è stato peraltro coinvolto, in qualità di *partner*, nel progetto « Violenza zero », finanziato dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri con capofila l'Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali (IPRS).

Il progetto rappresenta un tentativo a livello nazionale di fare il punto su un tema complesso quale quello dei reati a sfondo sessuale commessi in età evolutiva e risponde all'esigenza di approntare strumenti preventivi, formativi e operativi che siano più incisivi nel contrastare il fenomeno dei minori e giovani adulti autori di reato sessuale e violenza di genere in carico ai servizi della giustizia minorile e di comunità nel territorio nazionale.

L'obiettivo del progetto è quello di rafforzare l'agire del sistema di giustizia minorile nei confronti di questa tipologia di minori contestualizzando gli interventi a loro tutela all'interno del panorama sociale, culturale e giuridico attuale.

Il progetto, avviato nel 2018, ha preso in considerazione i reati di abuso sessuale commessi da soggetti minorenni. Il campione considerato era costituito da 350 casi di minorenni e giovani adulti in carico agli USSM nell'anno 2018, per reati a sfondo sessuale, su un universo complessivo di riferimento di 1.340 casi per l'anno di riferimento. Sono stati coinvolti tutti i 29 Uffici di servizio sociale per i minorenni del territorio nazionale. Molto ampio è stato il catalogo dei reati sessuali presi in esame: dalla violenza sessuale anche di gruppo alla prostituzione minorile; dagli atti sessuali con minorenne ai reati di pedopornografia e pedofilia. La ricerca ha utilizzato la metodologia dei *focus group* per lavorare sui casi presi in esame e favorire momenti di approfondimento e confronto tra gli operatori dei Servizi minorili della giustizia, anche tra contesti territoriali diversi, sulle modalità di presa in carico dei giovani *sex offenders*. Duplice è stato l'obiettivo del progetto: conoscitivo, da un lato, volto cioè a indagare da un punto di vista qualitativo il fenomeno dei giovani *sex offenders* in Italia e, dall'altro, operativo, finalizzato alla individuazione delle criticità esistenti e alla definizione di strategie di intervento tali da risultare più coerenti con le complessità presenti.

Le prime conclusioni del progetto Violenza zero

Sulla base dei primi risultati del progetto, è emerso che gli autori di questa tipologia di reati sono minorenni maschi italiani tra i sedici e i diciassette anni che non presentano profili specifici; entrano in contatto col sistema penale per la prima e spesso unica volta, in seguito ad un reato relazionale, che vede coinvolta una vittima coetanea; per la maggior parte, non sono legati a contesti criminali. In alcuni casi si sono riscontrate evidenze psichiatriche, un ritardo mentale lieve, che comunque vengono diagnosticate quasi sempre solo in seguito alla commissione del reato. Le tipicità che si sono riscontrate riguardano: la prevalenza di una cultura di sopraffazione in base al genere; il fatto che l'azione violenta si esplica spesso all'interno di una relazione (fidanzati, amici) o all'interno dei nuclei familiari (nucleare e allargata). Nei confronti dei minori autori di reati a sfondo sessuale viene attuato un percorso individualizzato, come per il resto dell'utenza penale minorile, che viene costruito sulla base di specifiche caratteristiche del soggetto e delle potenziali risorse riferite al contesto ambientale e familiare. In molti casi sono attivate delle *équipe* specializzate con specifici professionisti sanitari. Alla luce dei risultati del progetto ha rilevato lo stesso Ministero della giustizia è stato predisposto e sarà reso disponibile *online* un percorso di sensibilizzazione e riflessione sulla prevenzione e sulle prospettive operative destinato agli operatori della giustizia minorile e a tutti coloro che, a vario titolo, si occupano di quei minori che entrano in contatto col sistema penale in conseguenza del loro coinvolgimento.

II. 8. I minori che delinquono: alcuni dati statistici estratti dalla banca dati interforze

Per poter comprendere più pienamente le dimensioni del fenomeno della criminalità minorile si ritiene necessario, in quest'ultimo paragrafo, dare conto dei dati statistici estratti dalla banca dati interforze dell'anno 2019, relativi al numero complessivo dei minori di diciotto anni arrestati o denunciati (italiani e stranieri), quali autori di reati, sull'intero territorio nazionale.

I reati commessi dai minori sono, generalmente, riconducibili nell'alveo della cosiddetta microcriminalità, pur non mancando condotte delittuose di rilievo, registrandosi anche casi di minori coinvolti in associazione per delinquere e associazione per delinquere di tipo mafioso. Con specifico riguardo al delitto di associazione a delinquere, nel 2019 i denunciati/arrestati minorenni risultano 51 (nel 2018 erano 71, nel 2017 erano 66). Rispetto al reato di associazione per delinquere di tipo mafioso, nel 2019 i denunciati/arrestati minorenni risultano 66 (nel 2018 erano 95, nel 2017 erano 53).

Nel periodo in esame (2019-2018), il numero dei minori denunciati/arrestati ha evidenziato un *trend* crescente per le rapine (1.936 casi nel 2019 rispetto ai 1.845 del 2018), le percosse (456 casi in confronto ai 447), i danneggiamenti (2.446 eventi a paragone dei precedenti 2.329), lo sfrut-

tamento della prostituzione e pornografia minorile (252 casi a fronte di 161), le estorsioni (499 in raffronto alle 423) e gli omicidi volontari consumati (18 eventi in confronto ai precedenti 16).

Al contrario, sono risultate in diminuzione le denunce di minori per i furti (7.243 casi rispetto agli 8.608 del 2018), i reati in materia di stupefacenti (3.069 segnalazioni a fronte di 3.358), le ricettazioni (1.216 segnalazioni in confronto a 1.297), le minacce (1.259 in raffronto alle 1.367 del precedente anno) e i sequestri di persona (45 in rapporto ai precedenti 48).

Tabella 18 – Cap II. 8. Numero segnalazioni riferite a denunciati o arrestati, di cui minorenni, in Italia. Vari delitti. Anno 2019

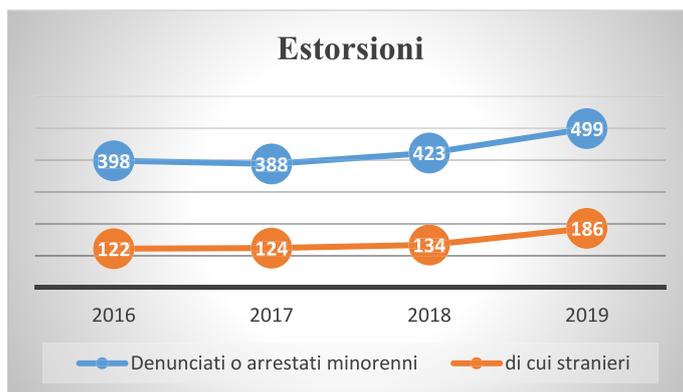
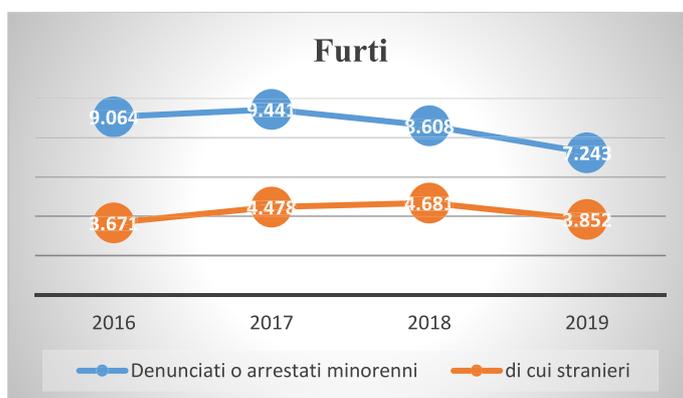
Delitti	2019		
	Denunciati o arrestati	di cui minorenni	per cento
VIOLENZE SESSUALI	4.923	257	5,2 %
FURTI	99.693	7.243	7,3 %
RAPINE	19.114	1.936	10,1 %
ESTORSIONI	9.695	499	5,1 %
DANNEGGIAMENTI	24.812	2.446	9,9 %
STUPEFACENTI	69.465	3.069	4,4 %
SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE E PORNOGRAFIA MINORILE	2.540	252	9,9 %

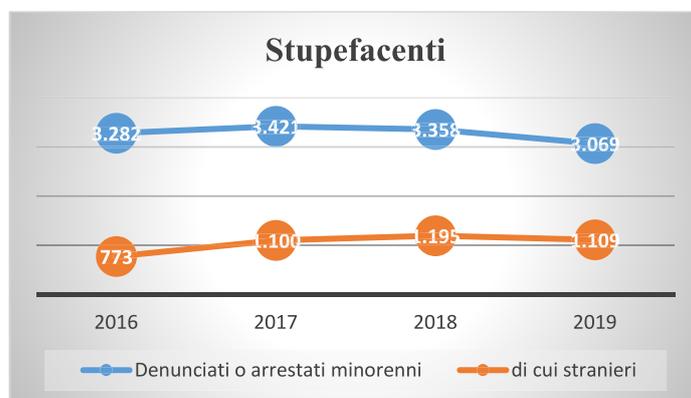
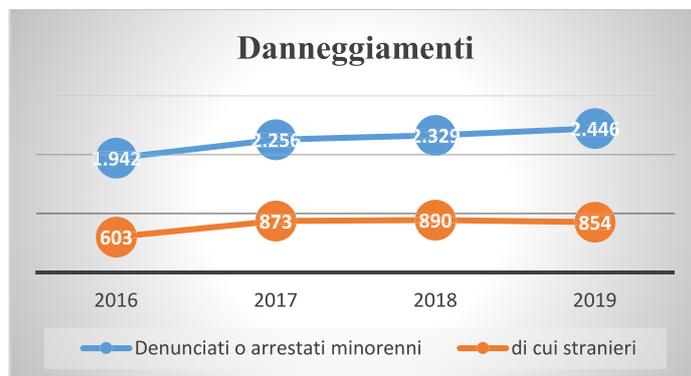
Tabella 19 – Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a minorenni denunciati o arrestati, di cui stranieri, in Italia. Vari delitti. Anno 2019

Delitti	2019		
	Denunciati o arrestati	di cui stranieri	per cento
VIOLENZE SESSUALI	257	115	44,7 %
FURTI	7.243	3.852	53,2 %
RAPINE	1.936	831	42,9 %
ESTORSIONI	499	186	37,3 %
DANNEGGIAMENTI	2.446	854	34,9 %
STUPEFACENTI	3.069	1.129	36,8 %
SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE E PORNOGRAFIA MINORILE	252	60	23,8 %

Fonte: SDI/SSD. (estratto da: contributo del Ministero dell'interno – Direzione centrale della Polizia criminale, *Le baby gang*, 5 febbraio 2020. Audizione del prof. Vittorio Rizzi, vice direttore generale della Pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale, accompagnato dal dott. Stefano Delfini, primo dirigente della Polizia di Stato). NOTA: Dati non consolidati.

Tabella 20 - Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a minorenni denunciati o arrestati, di cui stranieri, in Italia. Vari delitti. Anni 2016-2019





Fonte: SDI/SSD. (estratto da: contributo del Ministero dell'interno – Direzione centrale della Polizia criminale, *Le baby gang*, 5 febbraio 2020. Audizione del prof. Vittorio Rizzi, vice direttore generale della Pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale, accompagnato dal dott. Stefano Delfini, primo dirigente della Polizia di Stato). NOTA: Dati non consolidati.

Tabella 21 – Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a denunciati o arrestati, di cui minori, in Italia. Vari delitti. Anni 2016-2019

Delitti	2016			2017			2018			2019		
	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento
ATTENTATI	189	25	13%	178	39	22%	168	47	28%	149	16	11%
STRAGE	24	0	0%	21	0	0%	17	3	18%	16	0	0%
OMICIDI VOLONTARI CONSUMATI	1.023	33	3%	987	36	4%	835	16	2%	921	18	2%
... a scopo di furto o rapina	56	2	4%	62	3	5%	50	4	8%	39	1	3%
... di tipo mafioso	268	4	1%	282	8	3%	186	2	1%	264	1	0%
INFANTICIDI	3	0	0%	1	1	100%	4	0	0%	1	0	0%
TENTATIOMICIDI	1.998	57	3%	1.952	84	4%	1.978	70	4%	1.960	50	3%
... a scopo di furto o rapina	114	5	4%	126	15	12%	131	10	8%	101	6	6%
... di tipo mafioso	80	6	8%	88	1	1%	129	4	3%	120	2	2%
OMICIDIO PRETERINTENZIONALE	49	2	4%	45	2	4%	66	4	6%	46	2	4%
OMICIDI COLPOSI	1.856	14	1%	1.879	12	1%	2.207	6	0%	1.831	2	0%
... da incidente stradale	1.159	11	1%	1.182	8	1%	1.476	4	0%	1.073	0	0%
... da incidente sul lavoro	128	0	0%	130	1	1%	194	0	0%	78	0	0%
LESIONI DOLOSE	52.454	2.379	5%	54.138	2.510	5%	54.575	2.516	5%	54.138	2.760	5%
PERCOSSE	9.723	439	5%	9.679	394	4%	9.699	447	5%	9.867	456	5%
MINACCE	54.738	1.355	2%	54.983	1.428	3%	54.667	1.367	3%	53.113	1.259	2%
INGIURIE	15.357	338	2%	2.365	62	3%	166	5	3%	131	3	2%
VIOLENZE SESSUALI	3.924	295	8%	4.416	292	7%	4.796	277	6%	4.923	257	5%
... su maggiori di anni 14	3.036	136	4%	3.602	167	5%	3.933	161	4%	4.068	159	4%
... in danno di minori di anni 14	537	60	11%	635	99	16%	649	86	13%	637	72	11%
... di gruppo su maggiori di anni 14	121	43	36%	4	0	0%	6	3	50%	4	1	25%
... di gruppo in danno di minori di anni 14	22	19	86%	0	0	-	0	0	-	0	-	
ATTI SESSUALI CON MINORENNE	573	22	4%	554	23	4%	628	38	6%	643	40	6%
CORRUZIONE DI MINORENNE	119	5	4%	155	3	2%	150	7	5%	161	3	2%

Delitti	2016			2017			2018			2019		
	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento
FURTI	115.706	9.064	8%	115.933	9.441	8%	111.914	8.608	8%	99.693	7.243	7%
... con strappo	1.824	213	12%	1.900	222	12%	1.934	222	11%	1.853	197	11%
... con destrezza	7.619	650	9%	7.742	757	10%	8.222	587	7%	7.389	522	7%
... in abitazione	14.591	1.061	7%	14.602	1.043	7%	14.344	966	7%	13.092	833	6%
... in esercizi commerciali	32.845	3.334	10%	33.025	3.381	10%	32.260	3.186	10%	28.583	2.591	9%
... su auto in sosta	4.414	259	6%	4.546	274	6%	4.274	306	7%	4.118	234	6%
... di opere d'arte e materiale archeologico	113	0	0%	81	1	1%	88	0	0%	57	0	0%
... di automezzi pesanti trasportanti mezzi	79	2	3%	108	2	2%	106	1	1%	69	1	1%
... di ciclomotori	492	158	32%	510	194	38%	498	171	34%	408	134	33%
... di motociclo	855	117	14%	734	103	14%	738	125	17%	600	92	15%
... di autovetture	3.325	205	6%	3.321	206	6%	3.082	251	8%	2.622	174	7%
RICETTAZIONE	32.745	1.493	5%	30.049	1.482	5%	27.634	1.297	5%	24.911	1.216	5%
RAPINE	21.167	1.746	8%	20.574	1.711	8%	20.661	1.845	9%	19.114	1.936	10%
... in abitazione	2.268	116	5%	2.032	85	4%	2.075	68	3%	1.840	89	5%
... in banca	1.363	22	2%	978	14	1%	832	8	1%	650	6	1%
... in uffici postali	379	17	4%	287	11	4%	294	9	3%	289	3	1%
... in esercizi commerciali	4.533	294	6%	4.497	303	7%	4.376	238	5%	3.992	231	6%
... in pubblica via	8.264	1.016	12%	8.460	1.042	12%	8.899	1.214	14%	8.199	1.334	16%
ESTORSIONI	9.141	398	4%	9.579	388	4%	9.515	423	4%	9.695	499	5%
USURA	839	3	0%	880	3	0%	695	1	0%	676	3	0%
SEQUESTRI DI PERSONA	1.892	103	5%	1.658	98	6%	1.614	48	3%	1.368	45	3%
... a scopo estorsivo	364	19	5%	321	16	5%	296	7	2%	257	2	1%
... per motivi sessuali	52	2	4%	146	5	3%	140	4	3%	158	8	5%
ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE	10.365	64	1%	8.898	66	1%	8.109	71	1%	6.744	51	1%
ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO	2.564	104	4%	2.188	53	2%	2.086	95	5%	2.599	66	3%
RICICLAGGIO E IMPIEGO DI DENARO	4.063	29	1%	4.010	35	1%	4.268	61	1%	4.065	32	1%
TRUFFE E FRODI INFORMATICHE	67.449	411	1%	65.094	550	1%	67.550	372	1%	65.797	370	1%

Delitti	2016			2017			2018			2019		
	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento	Den. / Arr.	di cui min	per cento
INCENDI	1.268	67	5%	1.788	121	7%	1.287	66	5%	1.453	70	5%
... incendi boschivi	282	10	4%	632	29	5%	298	6	2%	427	13	3%
DANNEGGIAMENTI	24.886	1.942	8%	24.394	2.256	9%	25.798	2.329	9%	24.812	2.446	10%
DANNEGGIAMENTO SEGUITO DA INCENDIO	1.145	137	12%	1.308	137	10%	1.226	136	11%	1.143	89	8%
CONTRABBANDO	585	26	4%	548	0	0%	486	0	0%	481	0	0%
STUPEFACENTI	64.626	3.282	5%	70.120	3.421	5%	72.912	3.358	5%	69.465	3.069	4%
... produzione e traffico	6.575	113	2%	6.968	109	2%	6.705	85	1%	6.618	92	1%
... spaccio	40.212	2.328	6%	44.908	2.567	6%	47.046	2.502	5%	44.739	2.242	5%
... associazione per produzione o traffico	2.789	58	2%	2.735	23	1%	3.149	49	2%	2.826	44	2%
... associazione per spaccio	940	31	3%	1.368	39	3%	1.058	31	3%	944	22	2%
SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE E PORNOGRAFIA MINORILE	3.352	129	4%	3.349	132	4%	3.236	161	5%	2.540	252	10%
... sfruttamento e favoreggiamento	255	1	0%	272	6	2%	254	13	5%	166	3	2%
... pornografia minorile	366	82	22%	380	68	18%	427	86	20%	418	144	34%
... detenzione materiale pornografico	289	33	11%	297	37	12%	352	34	10%	393	98	25%
... sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione non minorile	2.016	12	1%	2.018	20	1%	1.794	13	1%	1.295	4	0%
DELITTI INFORMATICI	1.024	11	1%	1.217	22	2%	1.160	38	3%	1.235	49	4%
CONTRAFFAZIONE DI MARCHE E PRODOTTI	8.535	11	0%	7.561	29	0%	6.440	13	0%	6.152	5	0%
VIOLAZIONE DELLE PROPRIETÀ	1.227	2	0%	889	0	0%	623	2	0%	635	0	0%
ALTRI DELITTI	379.282	10.389	3%	377.242	7.718	2%	372.134	6.872	2%	362.270	6.571	2%
TOTALE DELITTI	893.891	34.375	4%	878.632	32.549	4%	869.304	30.599	4%	832.748	28.878	3%

Capitolo III

LA VIOLENZA AI DANNI DI BAMBINI E ADOLESCENTI

III. 1. La violenza: un male cronico, ereditario e contagioso

Questo terzo capitolo affronta il tema della violenza ai danni di bambini e adolescenti. Prodromica ad ogni riflessione è la necessità di una univoca e condivisa qualificazione di che cosa costituisca effettivamente violenza.

Per definire il maltrattamento sui soggetti di minore età, come ha suggerito il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, nel proprio articolato documento trasmesso alla Commissione, ci si deve riferire alla definizione del *World Health Organization (WHO)* condivisa a livello internazionale per la quale costituiscono violenza: « tutte le forme di cattivo trattamento fisico e/o emotivo, 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 ». Le forme di violenza sono quindi varie e ricomprendono dal maltrattamento psicologico alla violenza assistita (quest'ultima forma di violenza non dovrebbe più essere considerata - secondo la dottoressa Albano, già Garante per l'infanzia e l'adolescenza - una forma di violenza psicologica, ma è necessario che ad essa sia riconosciuta una certa autonomia) dal bullismo allo sfruttamento sessuale, all'abuso sessuale e all'abuso *online*. Ciò che accomuna queste forme di violenza sono certamente gli effetti che esse determinano soprattutto in età evolutiva. Ogni evento di natura maltrattante specialmente se sperimentato precocemente e ripetutamente nelle relazioni primarie di cura, cioè con le figure che dovrebbero garantire sicurezza, affidabilità, stabilità, contenimento affettivo ed emotivo, in carenza o assenza di fattori protettivi e di « resilienza » nel bambino, produce un trauma psichico/interpersonale, che colpisce e danneggia le principali funzioni dello sviluppo, provoca una grave deprivazione del potere e del controllo personale, una rilevante distorsione dell'immagine di sé e del mondo circostante.

Come hanno ricordato anche i rappresentanti del Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia (CISMAI), nel corso della loro audizione, la violenza presenta determinate e pericolose caratteristiche. La violenza è in primo luogo ereditaria, nel senso che, appartenendo alla categoria dei comportamenti appresi, si può trasmettere in linea transgenerazionale: una coppia violenta « educa » anche inconsapevolmente i figli alla violenza e quindi può generare futuri genitori violenti. La violenza è poi contagiosa perché gli stili di vita violenti inquinano, invadendola, l'atmosfera relazionale complessiva, contagiando chi vi si trova a vivere; un comportamento violento, infatti, suscita facilmente risposte violente; infine la violenza è cronica e degenerativa nel contempo: se non è curata precocemente rischia di cronicizzarsi e di degenerare invadendo zone sempre più ampie delle rela-

zioni, passando dalla violenza interpersonale alla violenza domestica, alla violenza familiare fino a quella di gruppo e di banda, a quella sociale e politica, innescando sequenze relazionali in *escalation*, che sfuggono facilmente al controllo degli stessi attori e che possono giungere fino a compromettere la vita propria o altrui.

III. 2. Il minore come vittima vulnerabile

Il minore vittima, persona offesa del reato, rientra nell'area dei soggetti cosiddetti « deboli » o « vulnerabili ».

Con la locuzione « vittima vulnerabile » si fa riferimento alle caratteristiche proprie del soggetto (minore) ovvero al tipo di violenza subita suscettibile di generare un trauma che potrebbe essere acuito dallo svolgimento del processo penale conseguente al reato.

La posizione della vittima nel procedimento penale trova il primo riferimento giuridico europeo nella decisione quadro del Consiglio n. 2001/220/GAI, del 15 marzo 2001, le cui disposizioni sono state successivamente sostituite dalla direttiva n. 2012/29/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

La direttiva afferma il principio della valutazione individuale delle vittime per individuarne le specifiche esigenze di protezione (articolo 22).

La valutazione individuale tiene conto, in particolare delle caratteristiche personali della vittima, del tipo o della natura del reato e delle circostanze del reato.

Nell'ambito della valutazione individuale è rivolta particolare attenzione alle « vittime che hanno subito un notevole danno a motivo della gravità del reato, (...) alle vittime che si trovano particolarmente esposte per la loro relazione e dipendenza nei confronti dell'autore del reato ».

Al riguardo, la disposizione riconosce espressamente come vittime « oggetto di debita considerazione », tra l'altro, le vittime « della tratta di esseri umani, della violenza di genere, della violenza nelle relazioni strette, della violenza o dello sfruttamento sessuale (...) e le vittime con disabilità ».

Ai fini della direttiva, si presume che i minori vittime di reato abbiano specifiche esigenze di protezione, essendo particolarmente esposti al rischio di « vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni ».

Essi sono oggetto della suddetta valutazione individuale per determinare se e in quale misura debbano avvalersi delle misure speciali di cui ai successivi articoli 23 e 24.

In particolare, l'articolo 23 della direttiva prevede:

– esigenze specifiche di protezione durante le indagini penali (tra esse, la previsione che le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette, salvo il caso in cui siano svolte da un pubblico ministero o da un giudice, vengano condotte da una persona dello stesso sesso della vittima, qualora la vittima lo desideri);

– esigenze specifiche di protezione durante il procedimento giudiziario (tra esse, la previsione di misure per evitare il contatto visivo fra le vittime e gli autori dei reati, anche durante le deposizioni).

L'articolo 24 reca prescrizioni dirette a garantire il diritto dei minori a beneficiare di protezione nel corso del procedimento penale.

Tra esse la previsione in base alla quale le audizioni del minore vittima di reato possono essere oggetto di registrazione audiovisiva e tali registrazioni possono essere utilizzate come prova nei procedimenti penali¹; la previsione della nomina di un rappresentante speciale per i minori vittime di reato, nell'ambito delle indagini e del procedimento penale, qualora, ai sensi del diritto nazionale, i titolari della responsabilità genitoriale non siano autorizzati a rappresentare il minore vittima di reato in ragione di un conflitto di interesse con quest'ultimo oppure il minore vittima di reato non sia accompagnato o sia separato dalla famiglia.

In attuazione della citata direttiva n. 2012/29/UE è stato adottato il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, che ha introdotto nel codice di procedura penale la nozione di « condizione di particolare vulnerabilità », desumibile – oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica - dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede.

Tra i fattori di cui è necessario tenere conto per la valutazione di tale condizione sono espressamente considerati: la riconducibilità del fatto alla tratta di esseri umani; la dipendenza affettiva, psicologica o economica della persona offesa dall'autore del reato (articolo 90-*quater* del codice di procedura penale, inserito dal decreto legislativo n. 212 del 2015).

La condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa rileva anche sotto altri profili processuali (assunzione della testimonianza della persona che versa in condizione di particolare vulnerabilità con le modalità dell'incidente probatorio, *ex* articolo 392 codice di procedura penale; adozione di modalità protette nell'esame di una persona offesa che versa in condizione di particolare vulnerabilità, qualora la persona offesa o il suo difensore ne faccia richiesta, *ex* articoli 398, comma 5-*quater*, e 498, comma 4-*quater*, del codice di procedura penale). Come è stato rilevato dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC), nel 10° rapporto di aggiornamento 2019, è importante che in tutti i casi giudiziari che coinvolgono minori (nel *report* si fa riferimento anche ai processi civili di separazione divorzio giudiziale), in cui è più elevato il rischio di innescare un abuso istituzionale o una vittimizzazione secondaria, occorre disporre di operatori di comprovata competenza sulla psicologia dell'età evolutiva e di metodologie di ascolto del minore inattaccabili. È proprio alla luce di tale considerazione che lo stesso Gruppo CRC auspica l'adozione di linee guida ministeriali sull'ascolto della persona di età minore nel rispetto delle Convenzioni di Lanzarote e di Strasburgo e delle linee guida del Consiglio d'Europa sulla *child-friendly justice*.

Sotto il profilo organizzativo, si è già avuto modo di evidenziare come gli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), articolazioni territoriali del Ministero della giustizia, provvedano a fornire assistenza ai minorenni autori

¹ Si ricorda che la testimonianza resa dalla persona offesa dal reato per lungo tempo è stata trattata dalla giurisprudenza con molta cautela perché non veniva attribuita ad essa piena forza probante all'interno del processo penale.

di reato in ogni stato e grado del procedimento penale e a svolgere attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del procedimento stesso.

A tale scopo gli USSM promuovono, a livello territoriale, accordi con gli altri soggetti istituzionali (primi fra tutti i soggetti competenti in materia di sanità pubblica) e del privato sociale al fine creare una rete di intervento efficace.

In data 29 novembre 2018, è stato costituito, presso il Ministero della giustizia, il Tavolo di coordinamento interistituzionale per i servizi di assistenza alle vittime di reato, al quale partecipano rappresentanti del Dipartimento per gli affari di giustizia, del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, del Consiglio nazionale forense, della Conferenza Stato-regioni, del Ministero dell'interno, del Terzo settore e dell'Università degli studi Roma Tre.

Le linee programmatiche del Tavolo includono il coordinamento e l'integrazione a livello territoriale tra i servizi pubblici e privati al fine di pervenire all'elaborazione di protocolli operativi rivolti alla presa in carico delle vittime minorenni di reati sessuali segnalate agli USSM, con la possibilità di prevedere anche programmi di assistenza a lunga scadenza.

Infine, in sede di audizione della dottoressa Maria Monteleone, è stato ricordato che, presso la procura della Repubblica di Roma, è stato costituito un *pool* di pubblici ministeri specificamente dedicato ai procedimenti in cui sono coinvolte vittime vulnerabili.

Il *pool* si occupa non solo dei procedimenti penali che vedono coinvolti, in qualità di vittime o di testimoni, i minori, ma anche dei procedimenti in sede civile in materia di famiglia, nei quali sia prevista la partecipazione del pubblico ministero.

III. 3. I reati sessuali sui minori

III. 3.1. Il quadro normativo vigente

Dalla riforma dei reati sessuali alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani

La prima disciplina specifica per i reati sessuali contro i minori è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 15 febbraio 1996, n. 66, (Norme contro la violenza sessuale), recante una generale riforma legislativa in materia di reati sessuali.

In tale contesto - mediante inserimento degli articoli da 609-*bis* a 609-*decies* nel titolo XII del libro secondo del codice penale (delitti contro la persona), più specificamente nella sezione II del capo III, dedicata ai delitti contro la libertà personale - sono state previste specifiche ipotesi di reato di violenza sessuale contro i minori in relazione alle quali sono state disposte pene più severe. In particolare tra le circostanze aggravanti del reato di violenza sessuale (di cui all'articolo 609-*bis* del codice penale) sono state inserite l'età del minore (persona che non ha compiuto i quattordici anni) ovvero l'età unitamente a una specifica relazione con il colpevole (persona che non ha compiuto i sedici anni della quale il

colpevole sia l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore); sono state poi introdotte alcune specifiche nuove fattispecie di reato, quali i delitti di « atti sessuali con minorenni », e di corruzione di minorenni; è stato infine previsto che per i reati sessuali commessi in danno di persona minore di quattordici anni il colpevole non possa invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa (testo originario dell'articolo 609-*sexies*).

In adesione ai principi internazionali a tutela dei fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale², la successiva 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) ha inserito nel titolo XII del libro secondo del codice penale, in particolare nella sezione I del capo III, dedicata ai delitti contro la personalità individuale, le seguenti fattispecie di reato: prostituzione minorile (articolo 600-*bis*); pornografia minorile (articolo 600-*ter*); detenzione di materiale pornografico (articolo 600-*quater*); iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (articolo 600-*quinquies*).

Ulteriori misure sono state, poi, previste nell'ambito di più generali riforme. Tra queste, la legge 4 aprile 2001, n. 154 (Misure contro la violenza nelle relazioni familiari) - nell'introdurre la misura dell'allontanamento dalla casa (articolo 282-*bis* del codice penale) - ha previsto che, qualora si proceda in relazione (anche) a reati sessuali in danno di minori, la misura possa essere disposta al di fuori dei limiti di pena stabiliti dall'articolo 280 del codice di procedura penale.

Successivamente la legge 11 agosto 2003, n. 228 - dettando disposizioni contro la tratta delle persone (articolo 601 del codice penale, il cui secondo comma prevede espressamente l'ipotesi di coinvolgimento di persone di minore età) - ha disposto che particolare tutela debba essere garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, predisponendo un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, nonché prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.

Con la legge 6 febbraio 2006, n. 38, sono state introdotte disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo *internet*, dirette ad accentuare la severità degli interventi, in un contesto caratterizzato dall'incremento della diffusione di materiali pedopornografici in rete, nonché in conformità alle indicazioni derivanti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, sottoscritta a Budapest il 23 novembre 2001 (e ratificata dalla legge 18 marzo 2008, n. 48), e dalla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 2004/68/GAI del 22 dicembre 2003 (poi sostituita dalla direttiva 2011/93/UE, del 13 dicembre 2011). In particolare, la legge ha esteso la protezione accordata al minore sino al compimento del diciottesimo anno di età; ha inserito nel codice penale il reato di pornografia virtuale (articolo 600-*quater*.1); ha istituito,

² All'art. 1 della legge n. 269 vengono espressamente menzionate: la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 1991; la dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma, adottata il 31 agosto 1996.

presso il Ministero dell'interno, il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete *internet*.

Con la legge 2 luglio 2010, n. 108, si è poi provveduto a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, del 16 maggio 2005, nonché a dettare norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

Tra esse, l'inserimento di circostanze aggravanti riferite al reato di tratta, prima delle quali l'età inferiore a diciotto anni.

La Convenzione di Lanzarote e la sua ratifica

Significative modifiche al codice penale (tra cui la riformulazione del reato di prostituzione minorile di cui all'articolo 600-*bis*), oltre che al codice di procedura penale, sono intervenute con la legge 1° ottobre 2012, n. 172, di ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007. Fra le misure più rilevanti si segnala l'introduzione del reato di istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia nonché di apologia di tali delitti (articolo 414-*bis*) e il reato di adescamento di minorenni (articolo 609-*undecies*).

Gli stimoli europei

A delineare il vigente quadro normativo a tutela dei minori ha poi contribuito da un lato la necessaria attuazione di una serie di direttive europee e, dall'altra la ratifica di accordi internazionali.

Con decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, si è data attuazione alla direttiva 2011/36/UE, del 5 aprile 2011, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI, del 19 luglio 2002. Vi è prevista, tra l'altro, nel rispetto del superiore interesse del minore, una procedura di determinazione dell'età per i casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi³.

In attuazione della direttiva 2011/93/UE, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, è stato adottato il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39, il quale - intervenendo a irrigidire le misure contro i reati di sfruttamento dei minori (confronta l'introduzione delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 609-*duodecies* del codice penale) - ha altresì imposto al datore di lavoro la

³ In attuazione di tale disposizione è stato adottato il « Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 », di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 2016, n. 2346.

Si ricorda che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni processuali, quando vi è incertezza sulla minore età della persona offesa dal reato, il giudice dispone, anche di ufficio, una perizia. Se, anche dopo la perizia, permangono dubbi, la minore età è presunta (articolo 90, comma 2-*bis*, del codice di procedura penale). Il comma in questione è stato inserito dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, in attuazione della direttiva 2012/29/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. In particolare, l'articolo 24 della direttiva sancisce il diritto dei minori a beneficiare di protezione nel corso del procedimento penale (cfr. *infra*, « Il minore come vittima vulnerabile »).

richiesta del certificato penale del casellario giudiziale per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minori.

La ratifica del protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011 (legge 16 novembre 2015, n. 199), consente ora a un organismo internazionale autonomo e indipendente di poter richiedere informative e di svolgere, nei confronti degli Stati Parte, inchieste circa violazioni gravi e sistematiche della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei relativi Protocolli opzionali.

Ancora, in ambito europeo, la direttiva 2018/1808/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, ha apportato modificazioni della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi.

Nella citata direttiva 2018/1808/UE, sono state introdotte disposizioni volte a garantire che i servizi di media audiovisivi suscettibili di nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori non risultino loro accessibili.

Inoltre, ai sensi delle nuove disposizioni, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare la tutela del grande pubblico da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che rappresentino una pubblica provocazione a commettere reati di pornografia minorile.

Il cosiddetto codice rosso

Da ultimo, la legge 29 luglio 2019, n. 69, che interviene sul codice penale, sul codice di procedura penale, nonché su ulteriori disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, ha inasprito le pene per i delitti di violenza sessuale (articoli da 609-*bis* a 609-*octies*). È stata prevista la pena della reclusione da sei a dodici anni per la violenza sessuale, estensibile fino a ventiquattro anni se commessa nei confronti di un minore di dieci anni e fino a diciotto anni se commessa nei confronti di un minore di quattordici anni; sono stati previsti da otto a quattordici anni di reclusione per la violenza sessuale di gruppo. La citata legge n. 69 del 2019 ha inoltre inserito, nella sezione III del capo III del titolo XII del libro secondo del codice penale, relativa ai delitti contro la libertà morale, il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612-*ter*), il cosiddetto *revenge porn*, che punisce il trasferimento di dette immagini o video senza il consenso della persona ripresa. Infine è da ricordare l'introduzione all'articolo 558-*bis* del codice penale di un reato *ad hoc* finalizzato a sanzionare i cosiddetti matrimoni forzati. Si tratta di una piaga che – come sottolinea il documento UNICEF Data, *Child marriage*, 2018 – affligge in modo particolare alcune regioni del mondo in via di sviluppo, specialmente Africa e Asia, ma è riscontrabile sempre più spesso anche nelle odierne società multiculturali e multiethniche, sia nei Paesi europei, sia in quelli extraeuropei. Come ha affermato la giurisprudenza di legittimità (si veda Corte di cassazione, Sezione civile VI-1, ordinanza n. 25873 del 18 novembre 2013), la costrizione ad un matrimonio non voluto costituisce violazione della dignità e, dunque,

trattamento degradante che integra un danno grave alla persona (Corte di cassazione, Sezione civile VI-1, ordinanza n. 25643 del 12 dicembre 2016). Non a caso il *Considerando* n. 17 della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, include i matrimoni forzati tra le varie forme di violenza di genere.

III. 3.2. Le dimensioni del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori: alcuni dati statistici

Nel corso delle audizioni sono stati presentati molteplici dati indicativi dell'estensione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

In particolare, il Ministero dell'interno ha fornito, per gli anni dal 2016 al 2019, i dati delle vittime minorenni di reati sessuali.

Tabella 22 – Cap. III. 2. Vittime minorenni di delitti commessi in Italia (Rielaborazione sulla base dei dati presentati alla Commissione dal Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale, in data 5 febbraio 2020)

Delitto	N. vittime nel 2016	N. vittime nel 2017	N. vittime nel 2018	N. vittime nel 2019 ⁴
VIOLENZE SESSUALI	1.022	1.163	1.133	1.019
...violenza sessuale su maggiori di 14 anni (articoli 609-bis e 609-ter codice penale)	604	694	736	625
...violenza sessuale in danno di minori di 14 anni (articolo 609-ter, secondo comma, codice penale)	395	469	397	394
...violenza sessuale di gruppo su maggiori di 14 anni (articolo 609-octies codice penale)	18	0	0	0
...violenza sessuale di gruppo in danno di minori di 14 anni (articoli 609-octies e 609-ter, secondo comma, codice penale)	5	0	0	0
ATTI SESSUALI CON MINORENNE (articolo 609-quater codice penale)	368	416	420	404
CORRUZIONE DI MINORENNE (articolo 609-quinquies codice penale)	124	155	132	156
PROSTITUZIONE MINORILE (articolo 600-bis codice penale)	109	71	69	51
PORNOGRAFIA MINORILE (articolo 600-ter codice penale)	177	194	199	225
DETENZIONE DI MATERIALE PEDOPORNOGRAFICO (articolo 600-quater codice penale)	58	91	79	77

⁴ Dati non consolidati per il 2019.

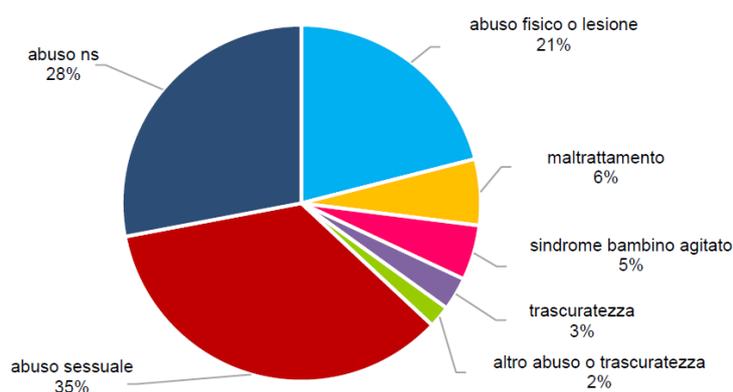
La Relazione del Ministro dell'interno al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (*Doc. XXXVIII*, n. 2, presentata alle Camere in data 5 febbraio 2020) registra, tuttavia, in relazione all'anno 2018, un numero di minorenni vittime di violenze sessuali complessivamente pari a 1.135, con un decremento rispetto all'anno precedente del 5,18 per cento, e con una incidenza su vittime (minorenni) di genere femminile ben oltre il 50 per cento rispetto al totale.

I reati in relazione ai quali risultano pervenute un maggior numero di denunce sono: gli atti sessuali con minorenne (31,5 per cento); la violenza sessuale in danno di minori di quattordici anni (28 per cento); la pornografia minorile (17,4 per cento); la corruzione di minorenne (10,2 per cento). Mentre dati più contenuti riguardano: la detenzione di materiale pedopornografico (7,3 per cento) e lo sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione minorile (5,6 per cento) (memoria ISTAT del 1° giugno 2020).

Tuttavia, tenendo conto dei reati di violenza sessuale su minorenni maggiori di quattordici anni, il delitto di violenza sessuale risulta quello più incidente.

Dai dati raccolti dall'Istituto superiore di sanità nell'ambito del progetto *Repellere Vulnera ad Mulierem et Puerum* (REVAMP), relativi agli accessi in pronto soccorso in età pediatrica, emerge che « oltre un terzo dei bambini ha subito violenza sessuale, circa uno su cinque è stato vittima di abuso fisico, quasi un caso ogni dieci è dovuto a maltrattamento o trascuratezza » (da: progetto REVAMP, *Violenza e abuso su minore: modelli di intervento sanitario in pronto soccorso*, dal quale è tratto anche il grafico sottostante):

Tabella 23 – Cap. III. 2. Violenza e abuso su minore: modelli di intervento sanitario in pronto soccorso



Distribuzione percentuale per tipo di abuso relativa agli accessi in pronto soccorso pediatrici. SINIACA-IDB 2012

L'analisi per classi di età evidenzia come l'età dei minori coinvolti in situazioni di violenza sessuale si collochi spesso tra gli zero e i dieci anni (oltre che nelle fasi della pre-adolescenza e dell'adolescenza); le vittime di

sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione minorile hanno in prevalenza tra i quattordici e i diciassette anni.

In sede di audizioni, è stato da più voci rilevato il *trend* in ascesa degli abusi sessuali su minori perpetrati *online*.

Tali reati costituiscono specifico oggetto di indagine da parte del Servizio polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno, che, con riferimento all'anno 2018, ha isolato, su 33.086 siti *internet* monitorati, 2.182 siti che sono stati inseriti nella *blacklist* dei siti vietati.

I soggetti indagati in relazione a tali attività sono risultati, nel 2018, pari a 590, 186 dei quali per reati connessi con l'adescamento *online*.

Nel 2019, sono state 626 le persone denunciate all'autorità giudiziaria per casi di pedopornografia *online* e 37 le persone arrestate.

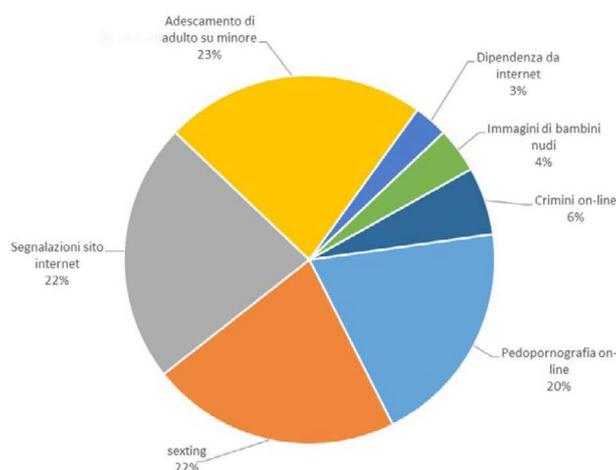
Il *trend* crescente è risultato particolarmente evidente in relazione alla diffusione di materiale pedopornografico, ambito nel quale si è passati dai 40 minori vittime denunciati del 2018 agli 81 del 2019 e dai 12 minori denunciati nel 2018 ai 62 del 2019.

Sempre nel 2019, sono stati 386 i casi in cui minorenni hanno subito *avances* sessuali *online*, a seguito dei quali sono stati sottoposti a indagine 168 soggetti.

Per quanto riguarda l'età dei minori, è stato segnalato che, nel nostro Paese, il primo accesso dei minori alla pornografia *online* è stimato fra gli 8 e i 12 anni: dato cronobiologico impressionante se confrontato con il fatto che la completa maturazione cerebrale – in termini anatomo-funzionali – si completa intorno a 20/21 anni.

Nel grafico sotto riportato (tratto dalla Relazione al Parlamento del Ministro per le politiche per la famiglia (*Doc. CX*, n. 2, pag. 175) si riassume l'incidenza di casi di abuso sessuale *online*⁵ dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2018:

Tabella 24 – Cap. III. 2. Incidenza di casi di abuso sessuale online dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2018



⁵ I casi sono comprensivi delle cosiddette « motivazioni secondarie », rispetto alla motivazione primaria dell'abuso sessuale.

Per quanto riguarda gli autori dei reati sessuali contro i minori, essi sono prevalentemente maschi (93 per cento, circa 2.291) contro il 7,1 per cento delle donne.

Lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione minorile risulta essere il reato in relazione al quale la presenza di donne autrici del reato è maggiore: nel 2018 il coinvolgimento femminile è stato del 21,5 per cento, un dato in aumento dal 2015, considerato che si è passati dal 9,6 per cento nel 2014 al 22,6 per cento nel 2017.

I minorenni sono maggiormente incriminati di reati di pornografia minorile e di detenzione di materiale pedopornografico rispetto agli altri reati a sfondo sessuale.

In particolare, il reato di pornografia, nel 2018, vede un numero di denunce contro minori di diciotto anni pari al 20,1 per cento del totale; la detenzione di materiale pedopornografico è a carico di autori minorenni per il 9,6 per cento delle denunce (memoria ISTAT dell'1° giugno 2020).

III. 3.3. Pedofilia e pornografia minorile. L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile

I reati connessi alla pornografia minorile

La pornografia minorile (o pedopornografia) è un reato disciplinato dall'articolo 600-ter del codice penale: sono sanzionate una serie di condotte che vanno dalla realizzazione del prodotto pedopornografico alla distribuzione, diffusione, divulgazione o pubblicizzazione, anche per via telematica, del materiale incriminato.

Per pornografia minorile si intende « ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minore degli anni diciotto coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni diciotto per scopi sessuali » (articolo 600-ter, quarto comma).

Ai sensi del medesimo articolo, viene punita, inoltre, la domanda di materiale pedopornografico, in quanto atta a incrementarne la produzione.

Costituisce, ancora, oggetto di reato la detenzione di materiale pornografico (articolo 600-quater), nonché la pornografia virtuale, vale a dire « immagini virtuali realizzate utilizzando immagini di minori degli anni diciotto o parti di esse ». Le immagini virtuali sono « realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali » (articolo 600-quater.1).

Sul delitto di pornografia minorile si è pronunciata la Corte di cassazione, Sezioni unite penali, con la sentenza n. 51815, del 31 maggio 2018, per asserire che, « ai fini dell'integrazione del reato di cui all'articolo 600-ter, primo comma, numero 1), del codice penale, con riferimento alla condotta di produzione del materiale pedopornografico, non è più necessario, viste le nuove formulazioni della disposizione introdotte a partire dalla legge 6 febbraio 2006 n. 38, l'accertamento del pericolo di diffusione del suddetto materiale ».

Con tale asserzione la Corte ha superato il precedente orientamento giurisprudenziale, che consentiva di non punire la relativa condotta ai sensi dell'articolo 600-ter, primo comma, qualora non vi fosse il pericolo concreto di diffusione del materiale pedopornografico, ma di sanzionarla ai sensi del meno grave delitto di detenzione di materiale pornografico, di cui all'articolo 600-quater.

A giudizio della Corte, « il requisito del pericolo concreto di diffusione del materiale poteva fungere da guida per l'interprete all'inizio degli anni '2000 », ma esso « è diventato oggi anacronistico, a causa della pervasiva influenza delle moderne tecnologie della comunicazione, che ha portato alla diffusione di cellulari *smartphone*, *tablet* e *computer* dotati di fotocamera incorporata, e ha reso normali il collegamento a *internet* e l'utilizzazione di programmi di condivisione e reti sociali. (...) Ne deriva che il riferimento al presupposto del pericolo concreto di diffusione del materiale realizzato – come elaborato dalle Sezioni Unite del 2000 e dalla giurisprudenza successiva – ha oggi scarso significato, essendo ormai potenzialmente diffusiva qualsiasi produzione di immagini o video ». La Corte aggiunge che la definizione di pornografia minorile di cui all'articolo 600-ter, quarto comma, introdotta dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172, « chiarisce che oggetto della tutela penale sono l'immagine, la dignità e il corretto sviluppo sessuale del minore; ciò che consente di ricostruire la fattispecie in esame in termini di illecito di danno, perché l'utilizzazione del minore nella realizzazione di materiale pornografico compromette di per sé il bene giuridico consumando l'offesa che il legislatore mira ad evitare ».

Su quest'ultima decisione il professor Bartolomeo Romano, ordinario di diritto penale all'Università di Palermo, nel corso dell'audizione e più ampiamente nella documentazione consegnata alla Commissione, ha formulato alcune considerazioni osservando come essa riveli « una tendenza a prendere campo e quasi a sostituirsi al legislatore, sino a chiarire che il cosiddetto diritto vivente è il solo che veramente conta, rischiando di procedere persino a prescindere dal testo normativo o almeno osando di andare oltre quanto legislativamente fissato ». Secondo il docente il quadro complessivo di riferimento è ricostruito – dalla Cassazione – in modo corretto e condivisibile. E anche l'idea che il delitto di pornografia minorile, di cui all'articolo 600-ter del codice penale, debba essere interpretato superando il vecchio schema del pericolo concreto ha la sua ragionevolezza.

Tuttavia, forse è troppo drastico il passaggio da reato di pericolo concreto a reato di danno; sembrerebbe più in linea con una evoluzione naturale dell'interpretazione del requisito del pericolo, trasportare il reato sul piano, limitrofo, del pericolo presunto: tanto più se, come ritiene parte della giurisprudenza e della dottrina, se ne trae la conseguenza (opinabile) della non configurabilità del tentativo. L'opzione del pericolo presunto, che si potrebbe circoscrivere ai casi che non comportano manifestazioni di « pornografia domestica », lascerebbe probabilmente residuare – in quelle ipotesi – l'applicabilità del delitto di cui all'articolo 600-quater del codice penale, con una soluzione più ragionevole e in linea con le scelte (o non scelte) del legislatore italiano. Invece, non sembra possibile, sempre a parere del professor Romano « *electa una via, fare recursus ad alteram* ».

In altre parole se si ritiene che la realizzazione del materiale pedopornografico sia un reato in sé, addirittura di danno, non si vede come si possa giungere ad escludere la rilevanza penale della pornografia minorile domestica. Dal piano (possibile, ma persino discutibile) dei *desiderata*, alla lettura delle Sezioni unite, il passo sembra essere troppo lungo e deciso.

Il ruolo della rete nei reati di pedofilia e pedopornografia e l'impatto sullo sviluppo psicofisico della pornografia.

Nel corso delle audizioni svolte, da più parti è stato sottolineato come i fenomeni di abuso sessuale nei confronti dei minori si siano amplificati con l'utilizzo generalizzato della rete.

Dalle evidenze investigative è emerso l'intensificarsi dello scambio e della diffusione di immagini in rete, relative ad abusi sessuali su minori, attraverso applicazioni di messaggistica istantanea, o mediante il ricorso al cosiddetto « *darknet* » (reti nascoste o anonime), all'interno del quale si nascondono vere e proprie comunità virtuali e organizzate di pedofili.

La pornografia minorile in rete è settore specifico di competenza del Servizio polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno, il quale ha elaborato una *blacklist* dei siti contenenti materiali vietati.

Tale strumento, nel 2019, ha consentito di inoltrare 2.300 segnalazioni ai *provider* italiani affinché tali siti siano resi inaccessibili sul suolo nazionale.

La diffusione di immagini pedopornografiche avviene principalmente attraverso il *file sharing*, lo scambio di *e-mail*, l'utilizzo di *chat room* o di *forum* tematici.

Importanti dati sul fenomeno sono stati forniti alla Commissione da don Fortunato Di Noto, presidente della Meter Onlus. Nell'ultimo « Report 2019 » che tale associazione ha pubblicato con riguardo ai fenomeni della pedofilia e della pedopornografia, si segnala un numero di foto incriminate doppio rispetto al 2018 e un incremento anche nel numero delle *chat*. Dai grafici di geolocalizzazione dei *server* presentati sempre nel « Report 2019 » emerge che Europa e America costituiscono la sede della maggior parte delle aziende cui sono riconducibili i *server* che permettono il funzionamento della maggioranza dei siti o piattaforme in cui si divulga materiale pedopornografico.

È stato posto in evidenza come la tratta di esseri umani a scopi di abuso sessuale, principalmente canalizzata nello sfruttamento della prostituzione (vedi *infra*, « Prostituzione minorile »), sia finalizzata in modo crescente anche alla diffusione di pornografia minorile *online*.

In rapida crescita il cosiddetto « adescamento *online* »: la rete rappresenta uno strumento utile per i pedofili nella fase di contatto iniziale con i minori, in quanto, sebbene vi sia distanza fisica tra gli interlocutori, consente di ridurre le differenze di età o culturali che generalmente pongono dei limiti nelle relazioni *vis à vis* tra minori e adulti (vedi *infra*, « Adescamento di minorenni »).

Nell'ambito della pornografia *online* la dottoressa Ciardi, della Polizia postale, ha evidenziato come stia emergendo un preoccupante nuovo

fenomeno, rappresentato dallo sfruttamento sessuale su commissione, per il quale il pedofilo acquista la « regia » di un abuso, guidando le azioni fisiche dell'abusante, che, solitamente, agisce in un Paese diverso da quello del committente. Una ulteriore e grave forma di pornografia (anche minorile) *online* è rappresentata dallo stupro virtuale, nel quale vengono postate in rete immagini o filmati che ritraggono persone, molte volte inconsapevoli, e sulle quali sono riversati commenti di ogni genere, interpolando video e immagini delle vittime con altri contenuti pornografici reperibili in rete.

Si è già avuto modo di ricordare che la legge n. 69 del 2019 ha inserito, nella sezione III del capo III del titolo XII del libro secondo del codice penale, relativa ai delitti contro la libertà morale, il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612-ter), cosiddetto *revenge porn*, che punisce il trasferimento di dette immagini o video senza il consenso della persona ripresa.

Il fenomeno – come precisato in sede di audizione – ha incidenza non solo nelle fasce di età adulta, ma anche in quelle più giovani. La diffusione illecita, infatti, avviene frequentemente in ambito scolastico o nella cerchia ristretta di amici comuni dell'autore e della vittima. Ricerche della Polizia di Stato condotte sui ragazzi tra i tredici e i diciotto anni hanno dimostrato quanto sia diffuso il fenomeno del *sexting*: proprie immagini (foto o video) *sexy*, inviate, spesso in buona fede, a una ristretta cerchia di amici, sono fatte circolare *online* con un livello di diffusione virale, al punto da generare (per lo più) nelle ragazze interessate gravi problemi psicologici che in alcuni casi hanno condotto al suicidio.

È emerso come i livelli di consapevolezza del rischio, di comprensione della gravità delle azioni virtuali, di percezione del danno subito dalle vittime, nei ragazzi tra i quattordici e i diciassette anni, siano ancora insufficienti per costituire efficaci deterrenti all'assunzione di comportamenti virtuali dannosi o rischiosi per sé e per altri.

Inoltre, non solo il filtro della rete rende meno accorte le vittime, le cui strategie di difesa sono ridotte, ma in rete non ci sono « luoghi sicuri » per i minori.

L'esposizione a contenuti inappropriati costituisce indubbiamente una forma di violenza di carattere sessuale ai danni dei minori.

Come chiarito dal professor Gandolfi, neurologo e psichiatra direttore del Dipartimento di neuroscienze dell'Ospedale poliambulanza di Brescia, l'immagine pornografica stimola la produzione di ossitocina, la quale stimola il soggetto alla « ricerca dell'amante virtuale », determinando un legame di dipendenza del minore rispetto al supporto tecnologico utilizzato per procurarsi lo stimolo. La pornografia può, pertanto, essere definita una droga emotivo-comportamentale, che produce dipendenza erotica, isolamento sociale e ricerca compulsiva estensibile fino alla condotta illegale.

L'abuso *online*, nelle sue varie forme, è in grado di provocare le stesse conseguenze *post* traumatiche dell'abuso sessuale, con la particolarità (e l'aggravante) che le immagini delle violenze, cristallizzate nel *web*, hanno un effetto dirompente sui vissuti *post* traumatici.

In relazione a tali fenomeni, la Commissione ha avuto modo di riflettere sull'opportunità di contrastare l'anonimato della rete, dal momento che esso si sostanzia in una deresponsabilizzazione degli autori di condotte vietate in rete.

Nell'ambito degli interventi di prevenzione suggeriti dagli auditi è stato riconosciuto un ruolo importante ai sistemi di *parental control* (quali filtri disattivabili esclusivamente dai genitori). L'obbligatoria attivazione di questi sistemi sui dispositivi digitali utilizzati dai minori è stata peraltro prevista da un emendamento, a prima firma del vicepresidente della Commissione, senatore Pillon, approvato nel corso dell'esame in sede di conversione del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70. L'attuale articolo 7-bis di tale decreto-legge impone agli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche di prevedere, gratuitamente, fra i servizi preattivati e disattivabili solo su richiesta dell'utenza, l'attivazione di filtri, blocchi alla navigazione e di altri sistemi di *parental control*.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Le recenti modifiche: una nuova composizione e una banca dati più aggiornata ed efficiente

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità, dall'articolo 20 della legge 6 febbraio 2006, n. 38, che ha inserito il comma 1-bis all'articolo 17 della legge n. 269 del 1998, con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte dalle pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia.

È stata altresì autorizzata l'istituzione, presso l'Osservatorio, di una banca dati per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, ogni informazione utile al monitoraggio del fenomeno. Con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia 30 ottobre 2007, n. 240, è stato adottato il regolamento dell'Osservatorio, che ne ha dettagliato i compiti e definito la composizione, l'organizzazione e il funzionamento. Detto decreto è stato modificato dal successivo regolamento di cui al decreto del Ministro per le pari opportunità 21 dicembre 2010, n. 254, quando l'Osservatorio – precedentemente operante presso il Dipartimento per le politiche della famiglia – è passato a operare presso il Dipartimento per le pari opportunità.

Con decreto-legge 12 luglio 2018, n. n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, le funzioni di competenza del Governo relative all'Osservatorio sono state attribuite al Ministro per la famiglia.

Da ultimo – nell'ottica di assicurare una più efficace attività di coordinamento delle azioni e una più incisiva operatività dell'Osservatorio – come ha sottolineato il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, nel corso della propria audizione – con regolamento di cui al decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia 15 aprile 2020,

n. 62 (modificativo del regolamento di cui al citato decreto n. 240 del 2007) oltre ad esserne stata integrata la composizione con sei componenti delle Amministrazioni centrali, designati, rispettivamente, dal Ministero dell'interno, dal Ministero della giustizia, dal Ministero della salute, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero dell'istruzione, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, è stata altresì prevista la partecipazione di « tre componenti designati dalle associazioni nazionali operanti nel settore della lotta ai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in danno dei minori scelte tra quelle con più ampia diffusione territoriale delle strutture associative e con maggiore consistenza numerica dei soggetti rappresentati ».

A tale proposito, il regolamento, così come modificato, introduce due criteri in ragione dei quali operare la selezione delle suddette associazioni: la più ampia diffusione territoriale delle strutture associative e la maggiore consistenza numerica dei soggetti rappresentati.

Al fine di assicurare la più ampia trasparenza del processo di individuazione delle associazioni nazionali secondo i criteri previsti dal su ricordato decreto n. 62 del 2020, è stato pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento per le pari opportunità un avviso pubblico scaduto l'11 settembre 2020. La Commissione di valutazione, istituita dal Dipartimento, si è insediata e riunita a fine settembre (2020) per provvedere in tempi celeri al vaglio delle realtà associative che hanno avanzato domanda di partecipazione (12 in totale) e alla valutazione del possesso dei criteri richiesti dalle intervenute disposizioni del richiamato decreto ministeriale n. 240 del 2007.

Tra le funzioni dell'Osservatorio, si evidenziano: l'acquisizione di dati e informazioni, a livello nazionale e internazionale, relative alle attività svolte per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi; la predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori (parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza). Il Dipartimento per le pari opportunità e la famiglia – ha ricordato sempre il ministro Bonetti – ha provveduto ad avviare il processo di richiesta dei contributi funzionali alla definizione della Relazione al Parlamento relativamente all'attività svolta da tutte le pubbliche amministrazioni, in tema di prevenzione, contrasto, assistenza e tutela dei minori vittime di sfruttamento sessuale, abuso sessuale e turismo sessuale per l'annualità 2019.

È stata inoltre avviata l'implementazione della banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, che ha l'obiettivo di consentire una lettura approfondita del fenomeno della violenza (e in particolare, della violenza a sfondo sessuale) ai danni dei minori – la cui percezione risulta spesso falsata dalla frammentarietà e disomogeneità del patrimonio informativo esistente – ed è finalizzata all'elaborazione di strategie mirate per la prevenzione e la repressione dello stesso, nonché per il sostegno alle vittime. Il Ministro, dopo aver ricordato che i reati che analizza la banca dati sono: la prostituzione minorile; la pornografia minorile; il turismo sessuale a danno di minori; la violenza

sessuale a danno di minori; gli atti sessuali con minorenni; la corruzione di minorenni; l'adescamento (*grooming*); i reati relativi al traffico di esseri umani quando commessi in danno di minori di anni diciotto e a fini di sfruttamento sessuale (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù; tratta di persone; acquisto e alienazione di schiavi), ha fatto presente che è in atto una più generale ricognizione di questi reati. Una ricognizione volta a tenere conto anche delle più recenti modifiche in materia di reati sessuali apportate con il cosiddetto « codice rosso ». Alcuni dei nuovi reati, quali ad esempio il *revenge porn* non sono coperti dall'analisi della banca dati. È altresì in atto lo studio relativo all'ampliamento dei soggetti coinvolti nella raccolta dati.

III. 3.4. Il turismo sessuale: un fenomeno in rapida evoluzione

L'articolo 600-*quinqüies* del codice penale ha ad oggetto le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile. Vi si prevede che chiunque organizzi o propagandi viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività, sia punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da 15.493 a 154.937 euro. L'articolo 604 del codice penale prevede che le disposizioni della sezione I (Dei delitti contro la personalità individuale) del capo III del titolo XII del libro secondo, nonché le disposizioni in materia di violenza sessuale e relative circostanze aggravanti (articoli 609-*bis* e 609-*ter*), di atti sessuali con minorenni (articolo 609-*quater*), di corruzione di minorenni (articolo 609-*quinqüies*), di violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies*) e di adescamento di minorenni (articolo 609-*undecies*) si applichino anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero dallo straniero in concorso con cittadino italiano.

In quest'ultima ipotesi lo straniero è punibile quando si tratta di delitto per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni e quando vi è stata richiesta del Ministro della giustizia.

Sullo specifico tema del turismo sessuale la Commissione ha acquisito, per iscritto, l'interessante contributo dell'Associazione ECPAT (*End Child Sexual Exploitation*) Italia Onlus. In tale documento l'Associazione, inserita in una rete internazionale e da anni attiva nel contrasto a questa grave forma di sfruttamento sessuale, denuncia un significativo aumento del fenomeno. Un aumento dovuto anche alle nuove modalità attraverso le quali l'abuso sessuale « turistico-commerciale » si realizza.

Lo sfruttamento sessuale di bambine e bambini – osserva l'Associazione – « è diffuso ovunque, abbattendo definitivamente il confine tra Nord e Sud del mondo. In origine traeva linfa nella povertà economica: laddove non vi sia stata la regia dei gruppi criminali organizzati, spesso lo stato di povertà e miseria ha indotto molte famiglie a vendere la propria prole in cambio di denaro e/o beni di prima necessità. Oggi è sensibilmente aumentata la possibilità che i/le minorenni, più o meno consapevolmente, entrino a far parte dei circuiti dello sfruttamento sessuale. Ciò avviene per diverse concause: l'uso improprio del *web* e dei *new media*, i cambiamenti

culturali, il travisamento del concetto di autodeterminazione, la sessualizzazione precoce, la percezione distorta che un* minorenni possa adescare un* adult* ».

Con riguardo alla dimensione del fenomeno nel nostro Paese, ECPAT stimava, prima dell'emergenza COVID-19, in circa 80.000 il numero di turisti sessuali di nazionalità italiana. È opportuno rilevare che il dato comprende anche quei turisti che consumano rapporti sessuali con minorenni, credendoli maggiorenti.

Con riguardo alle vittime, il fenomeno riguarda minori prevalentemente soggetti della fascia 13-17 (60 per cento), mentre la fascia più bassa (0-6 anni) è circoscritta al 10 per cento, non viene inserita nelle case di tolleranza ma è utilizzata per produrre immagini e filmati da introdurre nel mercato pornografico *online*. Come sottolinea sempre l'ECPAT i costi di un minore costituiscono la maggiore attrattiva per il *sex offender*. Sempre contenuti, possono oscillare da un minimo di 5 dollari USA ad un massimo di 90-100 a seconda del Paese in cui bambine e bambini vengono prostituiti. Per quanto riguarda gli autori l'Associazione sottolinea che «I *sex-offenders* sono continuamente alla ricerca di destinazioni turistiche emergenti [...] Dato che i Paesi agiscono per contrastare il crimine, i trasgressori cercano nuove destinazioni in cui i rischi di arresto sono più bassi ». I *Child Sex Offenders* possono essere suddivisi in base alle preferenze (coloro che sono alla ricerca di minori in età prepubere rappresentano circa il 5 per cento del totale; nettamente più elevata è quindi la percentuale di coloro che sono alla ricerca di adolescenti) e in relazione alla abitudine/occasionalità della condotta (il 65 per cento ha provato una sola volta l'esperienza di consumare sesso con minori, e non intende ripeterla; il 35 per cento è rappresentato invece da *sex offenders* abituali).

La stessa ECPAT ha poi evidenziato come « solo recentemente si sia preso coscienza del fatto che l'insieme dei reati connessi allo sfruttamento sessuale di minori non è riferibile al solo genere maschile e, pur avendo picchi elevati nell'orientamento eterosessuale, non sono rari casi *omosex* e *bisex*. Rispetto al momento in cui il fenomeno è esploso a livello globale (metà degli anni '90) si registra un abbassamento dell'età del *sex offender*, dato questo che deve far riflettere sulla scarsa diffusione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (NY 1989) ed educazione alla sessualità ».

È innegabile che il turismo sessuale in danno dei minori favorisce direttamente la loro prostituzione. I viaggi di turismo sessuale muovono per lo più da Paesi benestanti verso Paesi in via di sviluppo, dove i minori entrano nel giro della prostituzione spinti dalla fame e dalla povertà.

In ragione di ciò, nel contrasto al reato in questione, si ritiene essenziale un approccio sistemico e profondo, che affronti alla radice le ragioni – povertà e sottosviluppo – che rendono i minori vulnerabili alla prostituzione, al turismo sessuale e alla pornografia.

Grazie alla diffusione delle tecnologie digitali, infatti, i turisti sessuali riescono a veicolare con estrema velocità immagini o filmati delle loro vacanze, contribuendo in tal modo ad alimentare anche il fenomeno pedopornografico.

Il reato di turismo sessuale si caratterizza per la transnazionalità del *modus operandi* (al pari della pornografia minorile) e, conseguentemente, necessita di essere combattuto ricorrendo alla cooperazione internazionale di polizia.

Le azioni di contrasto si fondano, inoltre, sulla collaborazione con i diversi comparti del settore turistico, diretta a mettere a punto strategie efficaci contro le agenzie di viaggio, le compagnie aeree e le catene alberghiere responsabili dell'abuso dei minori nel settore dei viaggi e del turismo.

La legge 6 febbraio 2006, n. 38, ha imposto agli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri l'obbligo di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, una specifica avvertenza volta a ricordare la rilevanza penale delle condotte di prostituzione e di pornografia minorili anche ove commesse all'estero (tale obbligo era già stato introdotto, con durata limitata a tre anni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 269).

Nel 1996 l'Associazione internazionale di trasporto aereo ha redatto la Dichiarazione sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale nel turismo.

Dal 2003 costituisce un allegato del contratto collettivo nazionale del turismo il « Documento finalizzato a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo », cosiddetto « codice di condotta ». Tale documento richiede ai firmatari (aziende di *tour operation*, agenzie di viaggio e linee aeree) di impegnarsi a informare i propri dipendenti, i viaggiatori e i fornitori di servizi sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori. Impegna, inoltre, i soggetti aderenti a inserire nei contratti con i corrispondenti esteri apposite clausole di sicurezza e vigilanza sul tema in questione. Proprio all'associazione ECPAT sono affidate la promozione e divulgazione del codice nonché la verifica sulla sua attuazione.

Il turismo sessuale rappresenta un fenomeno in rapida e continua evoluzione. Dietro nuove forme di turismo dallo *slumtourism* (una forma di turismo urbano che prevede la visita dei luoghi più poveri e degradati) al *volountourism* (da *volunteer* e *tourism* rappresenta una forma di turismo responsabile, nel quale la vacanza coincide con un periodo di volontariato) e *l'orphanage tourism* (viaggi turistici che includono veri e propri *tour* all'interno di orfanotrofi). Tutte queste forme di turismo « della pietà » meritano una particolare attenzione, secondo l'ECPAT-Italia, in quanto se non adeguatamente regolamentate e controllate possono di fatto esporre i minori a rischi di sfruttamento anche sessuale.

III. 3.5. Violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo

Violenza sessuale e atti sessuali con minorenne: un difficile discrimine

L'articolo 609-bis del codice penale, al primo comma, punisce la « violenza sessuale per costrizione », distinta dalla fattispecie contemplata al secondo comma di « violenza sessuale per induzione ».

La disposizione legittima l'intervento punitivo (reclusione da sei a dodici anni) qualora l'autore del reato costringa la vittima a compiere o subire un atto sessuale, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità. In merito alla nozione di « abuso di autorità », quale modalità di manifestazione della condotta costringitiva, la Corte di cassazione, Sezione penale III, nell'ordinanza n. 2888 del 24 gennaio 2020, ha evidenziato che, sul punto, esistono due contrastanti orientamenti di legittimità. Il primo degli orientamenti (inizialmente espresso dalle Sezioni unite, con l'ordinanza 31 maggio 2000, n. 13) afferma che l'abuso di autorità di cui all'articolo 609-bis, primo comma, presuppone nell'agente una « posizione autoritativa di tipo formale e pubblicistico », in mancanza della quale deve trovare applicazione la diversa ipotesi dell'articolo 609-quater, la quale esclude espressamente le fattispecie di cui all'articolo 609-bis, in quanto risulta integrata da atti sessuali compiuti, senza costrizione, con un minorenne, il cui consenso è tuttavia « viziato » dalla circostanza che non ha compiuto una certa età. La Corte precisa: « in questi casi il differenziale di maturità sessuale che "viziosa" e invalida il consenso del minore riflette una gamma di rapporti vari (di parentela, educazione o istruzione ecc.) che non sempre hanno forma giuridica e comunque differiscono nettamente dal rapporto autoritativo di cui all'articolo 609-bis, comma 1 ». In applicazione del presente primo orientamento, le Sezioni unite (nella richiamata sentenza n. 13 del 2000) avevano escluso la configurabilità dell'abuso di autorità in un'ipotesi in cui l'agente aveva compiuto atti sessuali con un minore di tredici anni che gli era stato affidato, nella sua qualità di insegnante privato, per ragioni di istruzione ed educazione, e avevano ritenuto corretta la decisione del Tribunale per il riesame che aveva qualificato il fatto come atti sessuali con minorenne anziché come violenza sessuale. A tale indirizzo se ne contrappone un altro, più recente, che estende « l'abuso di autorità », quale modalità di consumazione del reato di cui all'articolo 609-bis, primo comma, « ad ogni potere di supremazia, anche di natura privata », di cui l'agente abusi per costringere il soggetto passivo a compiere o a subire atti sessuali. Tale orientamento interpretativo, « nell'intento di ampliare la sfera di tutela del soggetto passivo », ha inteso dilatare la portata dell'articolo 609-bis, annoverando tra i soggetti attivi ogni persona, rivestita di supremazia o autorità anche privata senza particolari connotazioni, che eserciti una forma di influenza o suggestione sul soggetto passivo al fine di coartarne la volontà o condizionarne il comportamento.

A fronte dei contrapposti orientamenti giurisprudenziali sopra descritti, la Corte di Cassazione, Sezione penale III, con la suddetta ordinanza n. 2888 del 2020, ha ritenuto opportuno rimettere il ricorso alle Sezioni unite chiedendo la soluzione della seguente questione: « se, in tema di violenza sessuale, l'abuso di autorità di cui all'articolo 609-bis, primo comma, del codice penale, presupponga nell'agente una posizione autoritativa tipo formale e pubblicistico o, invece, possa riferirsi anche a poteri di supremazia di natura privata di cui l'agente abusi per costringere il soggetto passivo a compiere o subire atti sessuali ».

L'ordinanza n. 2888 del 2020 consente, tra l'altro, di individuare nella « condotta costringitiva » il *discrimen* tra la violenza sessuale di cui all'ar-

articolo 609-*bis*, primo comma, e la fattispecie di atti sessuali con minorenni, il cui consenso risulta viziato dal mancato raggiungimento dell'età anagrafica richiesta dalla disposizione penale (articolo 609-*quater*).

Si tenga conto, infine, del fatto che – in caso di integrazione del reato di violenza sessuale mediante abuso di autorità (articolo 609-*bis*, primo comma) in danno di minori – potrebbero configurarsi: le circostanze aggravanti di cui all'articolo 609-*ter*, primo comma, numeri 1) e 5), corrispondenti, rispettivamente, alle ipotesi di violenza sessuale nei confronti di persona della quale il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il tutore, e di violenza sessuale nei confronti di persona che non ha compiuto i diciotto anni. La sussistenza di tali circostanze comporta l'aumento di un terzo della pena stabilita dall'articolo 609-*bis*; le circostanze aggravanti di cui all'articolo 609-*ter*, secondo comma, il quale prevede che la pena stabilita dall'articolo 609-*bis*: 1) sia aumentata della metà se i fatti ivi previsti sono commessi nei confronti di persona che non ha compiuto i quattordici anni; 2) sia raddoppiata se i fatti di cui all'articolo 609-*bis* sono commessi nei confronti di persona che non ha compiuto i dieci anni.

Quando l'abuso sessuale si consuma in famiglia: prospettive di intervento

Circa le dinamiche concrete di consumazione del reato, nel corso delle audizioni è stato evidenziato come risultato significativo il numero di violenze (anche) di natura sessuale intradomestica, spesso perpetrate dal nuovo compagno della madre su una figlia o figlio di primo letto della medesima (in situazioni estreme anche con la connivenza della madre). Proprio con riguardo a queste ipotesi e in particolare alla condotta omissiva del membro della famiglia non autore a conoscenza della violenza il professor Bartolomeo Romano ha evidenziato l'esigenza di una modifica normativa finalizzata all'introduzione di una norma *ad hoc* di omesso impedimento dell'evento da parte di chi esercita la responsabilità genitoriale, con la previsione di specifiche circostanze aggravanti e attenuanti.

La violenza sessuale di gruppo: un reato prevalentemente di gruppi minorili

L'articolo 609-*octies* del codice penale definisce la violenza sessuale di gruppo come partecipazione, da parte di più persone riunite, ad atti di violenza sessuale di cui all'articolo 609-*bis*. Per gli atti di violenza sessuale di gruppo è prevista la pena della reclusione da otto a quattordici anni.

La Cassazione ha precisato che « ai fini della configurabilità del reato di violenza sessuale di gruppo previsto dall'articolo 609-*octies* codice penale, è necessario che più persone riunite partecipino alla commissione del reato; non è, tuttavia, richiesto che tutti i componenti del gruppo compiano atti di violenza sessuale, essendo sufficiente che dal compartecipe sia comunque fornito un contributo causale alla commissione del reato, né è necessario che i componenti del gruppo assistano al compimento degli atti di violenza sessuale, essendo sufficiente la loro presenza nel luogo e nel momento in cui detti atti vengano compiuti, anche da uno solo dei compartecipi, atteso che la determinazione di quest'ultimo viene rafforzata

dalla consapevolezza della presenza del gruppo » (Sezione penale II, sentenza n. 34830 del 2008).

La Cassazione ha avuto modo altresì di distinguere tra il concorso di persone nel reato di violenza sessuale di cui all'articolo 609-*bis* e il reato di violenza sessuale di gruppo.

Nella sentenza n. 7336 del 2009, la Sezione penale II ha asserito che « la norma contenuta nell'articolo 609-*octies* codice penale ha introdotto una figura autonoma di reato trasformando in delitto autonomo il concorso di due o più persone nella fase di esecuzione del reato. Già in precedenza la condotta posta in essere da più persone era penalmente rilevante in base alle regole sul concorso di persone nel reato (articolo 112 del codice penale, n. 1) ».

A giudizio della Corte, « poiché il concorso di persone può consistere sia nel concorso materiale che in quello morale, e poiché, sotto il profilo del concorso materiale, sarebbe impossibile individuare una differenza fra il concorso materiale nel reato di cui all'articolo 609-*bis* codice penale e il reato di cui all'articolo 609-*octies* codice penale (proprio perché le due condotte materiali coincidono e si sovrappongono), appare evidente che, per esclusione, il concorso, per l'ipotesi di cui all'articolo 609-*bis* codice penale, può configurarsi nella sola ipotesi di quello morale, ossia in tutti i casi in cui un terzo, pur non partecipando agli atti di violenza sessuale e pur non essendo presente sul luogo del delitto, abbia istigato, consigliato, aiutato, agevolato il singolo autore materiale della violenza e cioè, in una parola, abbia posto in essere tutte quelle condotte che, normalmente, vengono sussunte sotto la fattispecie del concorso morale » (sentenza n. 7336 del 2009). Infine, quanto al raffronto tra il reato di violenza sessuale individuale e il reato di violenza sessuale di gruppo, nella medesima sentenza si osserva che una violenza sessuale commessa da più persone, a prescindere dall'applicabilità dell'articolo 112 del codice penale, anche prima della riforma introdotta con la citata legge n. 66 del 1996, assumeva un disvalore sociale maggiore della violenza sessuale commessa dalla singola persona.

I due reati, sebbene abbiano lo stesso elemento oggettivo (atti di violenza sessuale), si differenziano per il fatto che « il primo è commesso da una sola persona, mentre il secondo consiste nella partecipazione agli atti di violenza sessuale di almeno due persone contemporaneamente presenti sul luogo del delitto: il che è come dire che si tratta di un'ipotesi di concorso materiale che, però, il legislatore, nella sua insindacabilità, ha ritenuto di qualificare come un autonomo reato per la maggiore forza intimidatrice che l'aggressione di gruppo svolge nei confronti della vittima rispetto a quella del singolo individuo » (sentenza n. 7336 del 2009).

Come è emerso dalla attività conoscitiva la violenza sessuale di gruppo costituisce uno dei reati di cui si rendono responsabili soprattutto i membri dei gruppi minorili (mentre la violenza sessuale da parte di adulti è in genere individuale).

Come è emerso dalle audizioni di alcuni esperti in psicologia, il reo minorenne, in gruppo, si sente più sicuro e forte. Il delitto viene compiuto

per lo più contro altri minori, con vittime soprattutto di sesso femminile, in diversi casi già conosciute prima del reato.

III. 3.6. Atti sessuali con minorenni

L'articolo 609-*quater* del codice penale prevede che – al di fuori delle ipotesi di violenza sessuale di cui all'articolo 609-*bis* – il reato di atti sessuali con minorenni si realizza quando la vittima, al momento del fatto, non abbia compiuto i quattordici anni, oppure quando non abbia compiuto i sedici anni, ma il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato o che abbia, con quest'ultimo, una relazione di convivenza.

Nelle due suddette ipotesi il reo è punito con la reclusione da sei a dodici anni.

Se il reo ha un particolare rapporto con la persona offesa (genitore, ascendente, tutore, eccetera.) e, con l'abuso dei poteri connessi alla sua posizione, compie atti sessuali con persona minore che ha compiuto i sedici anni, la pena è della reclusione da 3 a 6 anni.

La pena è aumentata se il compimento degli atti sessuali con il minore che non abbia compiuto i quattordici anni avviene in cambio di denaro o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi.

Il minore che compia atti sessuali con altro minore che abbia compiuto i tredici anni, non è punibile se la differenza di età tra i soggetti non è superiore a quattro anni (comma 3).

Nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi. Se la persona offesa non ha compiuto i dieci anni, si applica la pena di cui all'articolo 609-*ter*, secondo comma.

La nozione di atto sessuale è stata definita dalla Cassazione penale, Sezione III, nella sentenza n. 44246 del 5 dicembre 2005. Con riferimento all'articolo 609-*bis* del codice penale, la Corte asserisce: « Questa Corte ha già più volte affermato in proposito che la nozione di "atti sessuali", richiamata dalla norma ai fini della configurabilità del reato di violenza sessuale altro non è se non la risultante della somma delle previgenti nozioni di "congiunzione carnale", e di "atti di libidine", previste rispettivamente dagli abrogati articoli 519 e 521 del codice penale, per cui essa viene a comprendere tutti gli atti che, secondo il senso comune e l'elaborazione giurisprudenziale, esprimono l'impulso sessuale dell'agente con invasione della sfera sessuale del soggetto passivo. Pertanto nella nozione di atti sessuali devono includersi i toccamenti, i palpeggiamenti e gli sfregamenti sulle parti intime delle vittime, suscettibili di eccitare la concupiscenza sessuale anche in modo non completo e/o di breve durata, essendo del tutto irrilevante ai fini della consumazione che il soggetto abbia o meno conseguito la soddisfazione erotica; quindi integrano il delitto di violenza sessuale *ex* articolo 609-*bis* codice penale anche i toccamenti delle parti intime – o, più in generale, erogene – effettuati sopra i vestiti, e gli abbracci accompagnati da toccate di parti del corpo della vittima ».

Con riguardo al reato in esame il professor Bartolomeo Romano ha sottolineato l'esigenza di un intervento modificativo. In particolare il

professore ha ricordato come sulla « natura giuridica » della disposizione di cui al comma terzo dell'articolo 609-*quater* del codice penale (che esclude, come detto in precedenza, la punibilità del minorenne che compie atti sessuali con un minorenne che abbia compiuto gli anni tredici, se la differenza di età tra i soggetti non è superiore a tre anni) vi siano opinioni difformi. A parere dell'audito appare necessario un intervento volto a chiarire meglio « che gli atti consensuali tra minorenni non sono penalmente rilevanti, senza lasciare residuare (come, secondo taluni, oggi) considerazioni moralistiche. Il dato di fatto, inequivoco e certo, è il seguente: determinati soggetti, individuati in base al parametro dell'età, reciprocamente relazionata, possono porre in essere atti sessuali consensuali i quali non interferiscono più con la sfera del diritto penale. Si può, forse, allora, parlare di un delitto che pone particolare attenzione alle qualifiche soggettive, e che non è minimamente integrato, per mancanza della legittimazione attiva e/o passiva e della stessa tipicità, ove non si superino i limiti di età legislativamente fissati ».

Del resto, sempre secondo il professor Romano, non sembra che abbia un radicato fondamento il timore che il concorrente possa non essere ritenuto penalmente responsabile. Si pensi alla illogicità della punizione di chi, ad esempio, si limiti a prestare la propria casa.

Alternativamente si potrebbe anche – nell'impossibilità di elevare la soglia minima dei tredici anni prevista per un consenso giuridicamente valido ed efficace, equiparandola sostanzialmente a quella generalmente richiesta in tema di imputabilità e, dunque, di capacità di intendere e di volere, ossia quattordici anni (articolo 97 del codice penale) – ridurre almeno correlativamente a due gli anni di differenza, che nella fase della maturanda consapevolezza costituiscono già un termine ragionevole, ed in grado di mantenere quell'ipotetico equilibrio tra i due soggetti, evidentemente immaginato e presupposto dalla norma.

III. 3.7. Adescamento di minorenni

L'adescamento di minorenni è disciplinato dall'articolo 609-*undecies* del codice penale.

Vi si prevede la pena della reclusione da uno a tre anni per chiunque adeschi un minore di anni sedici allo scopo di commettere i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico (di cui, rispettivamente, agli articoli 600, 600-*bis*, 600-*ter* e 600-*quater*), anche se relativi a materiale pornografico virtuale (articolo 600-*quater*.1), ovvero allo scopo di commettere i reati di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione, violenza sessuale, atti sessuali con minorenni, corruzione di minorenne e violenza sessuale di gruppo (di cui, rispettivamente, agli articoli 600-*quinqüies*, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinqüies* e 609-*octies*).

L'articolo 609-*undecies* precisa che per adescamento si intende qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete *internet* o di altre reti o mezzi di comunicazione.

Nel corso delle audizioni è stato sottolineato come l'articolo in questione, inserito dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007), abbia approntato una specifica tutela per i minori che potrebbero essere indotti a compiere azioni a sfondo sessuale e a produrre foto e filmati, sotto minaccia di diffusione *online* di immagini intime già loro carpite, o a fronte di compensi economici che si traducono, sovente, nella cessione di beni di pronto consumo.

È stato posto in rilievo come risulti in continua crescita il fenomeno dell'adescamento *online* e, parallelamente, del numero di arresti ad esso correlati.

L'adescamento di minori *online* può essere finalizzato a ridurli in schiavitù, a indurli alla prostituzione, a coinvolgerli nella pornografia o nel turismo sessuale, ovvero a commettere reati di violenza sessuale, anche di gruppo.

Può altresì essere posto in essere per indurre il minore a posare in atteggiamenti sessualmente espliciti di fronte alla *webcam*, con l'intento di avere a disposizione materiale pedopornografico senza scaricare *file*.

Sono state evidenziate due modalità utilizzate dai pedofili per adescare i minori in rete: il *child grooming*, consistente in comportamenti volontariamente intrapresi da un adulto per suscitare la simpatia, carpire la fiducia e stabilire un rapporto emozionale con un minore, in modo da abbassarne le difese; il *flaming*, sistema utilizzato dai pedofili nelle *chat*, consistente nel ricorso a un linguaggio esplicito e scurrile, suscettibile di incidere a livello psicologico sui minori presenti nella rete.

Recenti ricerche hanno constatato che le vittime spesso agiscono consenzienti, consapevoli di comunicare con adulti estranei, ed evitano di confrontarsi su tali esperienze con gli adulti di riferimento (genitori, insegnanti).

Con riguardo proprio a questo reato il dottor Antonello Soro, Garante della *privacy*, ha evidenziato come tutele importanti siano state introdotte proprio rispetto al fenomeno dell'abuso sessuale su minori e della mercificazione del corpo, spesso realizzato *online* nel tentativo di contrastare la tendenza dei soggetti abusanti a occultare le tracce dei propri contatti illeciti. Tuttavia, anche ove non si ricorra a tali espedienti l'identificazione dell'autore effettivo dell'illecito (indispensabile ai fini dell'imputazione della relativa responsabilità, soprattutto se penale) non è sempre agevole, dovendo superarsi – talora con notevole difficoltà – lo schermo dell'anonimato in rete. Istituto che va certamente salvaguardato in quanto funzionale, tra l'altro, alla libertà di espressione, ma di cui va impedito ogni abuso, soprattutto se si traduce in un'agevolazione alla commissione di reati in danno dei soggetti più fragili. Si dovrebbe allora, forse, sempre secondo il Garante, riflettere sulla regolazione dell'uso dell'anonimato sul *web*, rendendolo realmente reversibile così da consentire da parte degli organi inquirenti l'accertamento delle effettive responsabilità degli illeciti realizzati sotto questo schermo. Di contro, indispensabile è il diritto, penalmente protetto, all'anonimato delle vittime di delitti contro la libertà sessuale e la

personalità individuale, sulla cui violazione, anche da parte dei media, l’Autorità garante è intervenuta per contenere gli effetti della vittimizzazione secondaria suscettibile di derivarne. L’efficacia di tali strumenti repressivi è, tuttavia, condizionata dalla velocità dell’evoluzione tecnologica, capace spesso di eludere i divieti legislativi e dai limiti imposti alla giurisdizione e alla stessa applicazione della legge dal principio di territorialità, trattandosi spesso di reati commessi all’estero e veicolati *online*. Ma soprattutto, la tutela penale rispetto ai minorenni incontra i limiti (irrinunciabili e doverosi, sia chiaro) dell’inimputabilità (assoluta o relativa che sia), dei principi di minima offensività, destigmatizzazione, residualità della sanzione (in particolare se detentiva). Ecco, quindi, che rispetto a tali ipotesi il combinato disposto di un’efficace tutela riparativa e di una tutela risarcitoria dal regime particolarmente favorevole alla vittima, ma anche fortemente deterrente, assume un rilievo determinante. La disciplina di protezione dati fornisce, in questo senso, strumenti importanti. Il diritto – esercitabile dinanzi al Garante o all’autorità giudiziaria, in caso di inerzia del gestore – di richiedere tra l’altro la cancellazione dei contenuti illecitamente diffusi rappresenta una misura particolarmente efficace, in quanto idonea a limitare il prima possibile la propagazione degli effetti pregiudizievoli di alcuni *cybercrime*.

III. 3.8. Prostituzione minorile

Il reato di prostituzione minorile è previsto dall’articolo 600-*bis* del codice penale. Ai sensi del primo comma dell’articolo 600-*bis*, il reato è commesso da chiunque: 1) recluti o induca alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto; 2) favorisca, sfrutti, gestisca, organizzi o controlli la prostituzione di una persona di età inferiore a diciotto anni, ovvero altrimenti ne tragga profitto. La pena prevista è la reclusione da sei a dodici anni e la multa da 15.000 a 150.000 euro. Ai sensi del secondo comma, il reato è consumato qualora il soggetto compia atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, anche solo promessi. In tale ipotesi la pena è la reclusione da uno a sei anni e la multa da 1.500 a 6.000 euro.

Ai sensi dell’articolo 602-*quater*, quando i delitti contro la personalità individuale (sezione I del capo III del titolo XII del libro secondo del codice penale) sono commessi in danno di un minore di diciotto anni, il colpevole non può invocare a propria scusa l’ignoranza dell’età della persona offesa, salvo che si tratti di ignoranza inevitabile.

Una stretta connessione con la tratta di esseri umani

Nel corso delle audizioni svolte è stato da più parti sottolineato il *trend* crescente dello sfruttamento della prostituzione minorile. La prostituzione minorile è in larga parte connessa al fenomeno della tratta di esseri umani a fini sessuali.

I *network* criminali, dediti alla tratta e al traffico di migranti verso l’Italia, sono soliti reclutare, con false promesse di lavoro, soprattutto

giovani nigeriane, anche minorenni, nei piccoli villaggi di origine oppure attraverso offerte pubblicate in rete.

Le vittime sono costrette, con minacce, violenze fisiche e psicologiche, a prostituirsi lungo le strade di diverse province, sotto lo stretto controllo dell'organizzazione criminale. In molti casi sono costrette a mentire sulla loro età.

Le indagini sul fenomeno (condotte dal Ministero dell'interno) hanno fatto emergere come in alcuni casi alle giovani nigeriane, obbligate anche ad assumere farmaci o alcool, sia impedito di rimpatriare o chiedere aiuto alle autorità di polizia o ai servizi di assistenza.

Le vittime subiscono coercizioni di tipo psicologico, consistenti nella minaccia di rivelare alle famiglie d'origine la loro reale occupazione e al contempo vengono indotte a credere che il ricorso alle autorità potrebbe arrecare loro gravissimi pregiudizi.

Talvolta, le giovani donne sono addirittura vendute da un'organizzazione criminale all'altra e trasferite anche in città diverse.

Dal monitoraggio effettuato dal Dipartimento della giustizia minorile e di comunità (Ministero della giustizia) sulla tratta di minori con riferimento al triennio 2015-2017, successivamente aggiornato al 16 luglio 2018, risulta che il numero delle vittime minori sia significativo nella realtà catanese, dove sono state individuate 99 ragazze, di cui 96 nigeriane, sfruttate per prostituzione, mentre il numero di vittime minori risulta « esiguo » nel resto del Paese, in cui si registra il solo caso de L'Aquila dove sono state individuate 4 ragazze nigeriane sfruttate per prostituzione (si consideri che i dati del monitoraggio provengono da 14 regioni su 20).

Da parte dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza si è evidenziata la necessità di promuovere, con riferimento ai minori vittima di tratta, la figura del tutore volontario (disciplinata dall'articolo 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47).

Quando è la famiglia a costringere la minore a prostituirsi

Non mancano purtroppo casi – in larga parte ancora non segnalati – di costrizione alla prostituzione minorile all'interno del nucleo familiare.

Sebbene ad oggi pochi siano i riscontri presso gli uffici minorili, la dottoressa Maria De Luzenberger Milnertscheim, procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Napoli segnala un fenomeno di prostituzione minorile nelle zone del casertano nonché in determinati luoghi della città di Napoli. È emerso, d'altra parte, come abusi sessuali intra-familiari rendano i minori vulnerabili a più ampi circuiti di sfruttamento sessuale.

III. 4. Le altre forme di maltrattamento su bambini e adolescenti

III. 4.1. La dimensione del fenomeno

Numerosi sono stati gli elementi conoscitivi acquisiti dalla Commissione, attraverso audizioni e documentazione scritta, sul più ampio tema del maltrattamento, che ricomprende anche, è opportuno rilevare, l'abuso di

carattere sessuale (in relazione al quale però si rinvia ai paragrafi precedenti). Le forme più comuni di maltrattamento – è necessario sottolineare – ricomprendono la trascuratezza materiale e affettiva, la violenza assistita, il maltrattamento psicologico e il maltrattamento fisico. Nel 47 per cento dei casi la vittima ha meno di dieci anni e nel 62 per cento il responsabile è un membro della famiglia. Ernesto Caffo, presidente Telefono Azzurro: «violenza e abusi non diminuiscono, occorre rafforzare prevenzione e contrasto».

Il Rapporto UNICEF « Un volto familiare: la violenza nella vita dei bambini e degli adolescenti »

Un quadro generale sulla dimensione del problema è in primo luogo rintracciabile nel Rapporto UNICEF « Un volto familiare: la violenza nella vita dei bambini e degli adolescenti » (2017), i cui esiti sono stati acquisiti dalla Commissione bicamerale. L'UNICEF – è opportuno ricordare – ha reso la prevenzione e il contrasto alla violenza contro i bambini una priorità dell'intera organizzazione, rientrando in tutte le aree programmatiche di intervento: tramite la campagna « *End Violence Against children* » ha messo in luce come i bambini subiscano violenze lungo tutte le fasi dell'infanzia e dell'adolescenza, in contesti diversi e spesso per mano di persone di cui si fidano e con le quali interagiscono quotidianamente. In particolare, nel ricordato Rapporto, l'UNICEF ha approfondito quattro ambiti specifici di violenza: discipline e punizioni violente ed esposizione a violenze domestiche durante la prima infanzia; la violenza a scuola; le morti violente tra gli adolescenti ed infine la violenza sessuale durante l'infanzia e l'adolescenza. In base ai dati raccolti emerge come siano 300 milioni i bambini tra i due e i quattro anni nel mondo che subiscono regolarmente violenze dai propri familiari o tutori (circa 3 su 4), 250 milioni di questi sono puniti in modo fisico (circa 6 su 10). Altrettanto elevato e preoccupante è il numero – 176 milioni – di bambini sotto i 5 anni che nel mondo assistono a violenze subite dalla madre da parte del *partner* (circa 1 su 4). Ancora più allarmante è il fatto che 1,1 miliardi di genitori/tutori affermano che le punizioni fisiche sono necessarie per crescere ed educare i figli. Non è un caso quindi che 600 milioni di bambini sotto i cinque anni nel mondo vivano in Paesi dove ancora non esiste una legge che vieta completamente le punizioni corporali come forma di disciplina.

Si tratta di un problema, quello delle punizioni corporali, che non può dirsi estraneo anche alla realtà italiana. Come viene espressamente evidenziato nel 10° Rapporto di aggiornamento 2019, elaborato dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC), è assolutamente necessario che siano vietate per legge tutte le punizioni corporali anche quelle leggere e che, nel contempo, siano sensibilizzati i genitori e il pubblico in genere sugli effetti dannosi delle punizioni corporali sul benessere dei minori.

Il documento UNICEF analizza poi anche il fenomeno della violenza nelle istituzioni scolastiche: oltre ai casi di bullismo agito o subito il Rapporto sottolinea come siano 732 milioni i minori in età scolastica (tra i sei e anni) nel mondo vivono in Paesi dove le punizioni corporali a scuola

non sono completamente proibite (circa 1 su 2). La scuola rappresenta in alcuni casi anche il teatro di atti di gravissima violenza: il Rapporto riporta come si siano registrate 59 sparatorie con almeno una vittima nelle scuole di 14 Paesi negli ultimi 25 anni (3 su 4 negli Stati Uniti).

Relativamente alle morti violente tra gli adolescenti nel Rapporto si segnala come ogni 7 minuti nel mondo un adolescente venga ucciso con un atto di violenza. La fascia più colpita è quella dai quindici ai diciannove anni. Due terzi delle morti violente tra adolescenti risultano da violenza interpersonale (es. omicidi) e un terzo da violenza collettiva (es. conflitti armati).

Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia

Con specifico riguardo alla situazione italiana la Commissione ha acquisito gli esiti della indagine nazionale sul maltrattamento dei minori effettuata nel 2015 dal Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia (Cismai) e *Terre des Hommes* Italia con il supporto del Garante nazionale per l'infanzia. Tale ricerca analizza una platea di 2,4 milioni di bambini (25 per cento del totale della popolazione infantile italiana) residenti in 231 comuni in tutta Italia. Dai dati raccolti si ricava che sono circa 450.000 in Italia i minorenni in carico ai servizi sociali, di cui 91.000 a causa di maltrattamenti.

Inoltre, pur sussistendo casi di poli-vittimizzazione, in base alle informazioni fornite dai Servizi sociali si delinea il seguente quadro: per il 47 per cento si ravvisa trascuratezza materiale e affettiva, frutto di difficoltà genitoriali nella relazione e nell'accudimento; per il 19,4 per cento violenza assistita; per il 13,7 per cento maltrattamento psicologico; per l'8,4 per cento patologia delle cure; per il 6,9 per cento maltrattamento fisico e per il 4,2 per cento abuso sessuale come motivo principale iniziale.

Proprio alla luce di tali dati il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, senatrice Nunzia Catalfo, ha sottolineato come « dai dati sopra richiamati emerge, quindi, con evidenza che la famiglia svolge un ruolo cruciale e che le carenze affettive o materiali costituiscono – nel nostro Paese – la principale causa di diffusione di maltrattamenti a danno dei minori ».

Peraltro, il bambino o l'adolescente che cresce in un contesto familiare caratterizzato da povertà, degrado sociale, emarginazione non solo risulta maggiormente esposto al rischio di subire violenza, ma potrebbe anche, a sua volta, risultare più facilmente incline ad atteggiamenti aggressivi e, dunque, diventare egli stesso un soggetto violento.

Dai dati richiamati dall'Associazione *Terres des hommes* nel contributo scritto acquisito agli atti dalla Commissione, e ripresi dal « Dossier – Indifesa 2019 », risulta come la famiglia non sia sempre un luogo sicuro. Nel 2018 un terzo delle vittime ha subito reati all'interno della famiglia. In particolare i maltrattamenti in famiglia, con 1.965 vittime (il 52,47 per cento femmina) sono cresciuti del 14 per cento così come l'abuso dei mezzi di correzione, con 374 vittime, è salito del 7 per cento rispetto al 2017.

III. 4.2. Il reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi

Breve quadro normativo

Il codice penale vigente, all'articolo 572, prevede un preciso reato – il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi – volto a punire le condotte reiterate nel tempo, che siano volontariamente lesive dell'integrità fisica, della libertà o del decoro, oppure degradanti, fisicamente o moralmente, realizzate nei confronti di una persona della famiglia, di un convivente, o di una persona che sia sottoposta all'autorità del soggetto agente o sia a lui affidata. La norma in esame si inserisce nell'alveo della tutela dei soggetti vulnerabili, della quale si è detto in precedenza.

A partire dalla ratifica della Convenzione di Lanzarote del 2007, l'articolo 572 del codice penale ha, nel corso degli ultimi circa 15 anni, subito una serie di interventi normativi di modifica. Primo tra tutti la riforma attuata con la legge 1° ottobre 2012, n. 172, la quale, non solo ne ha modificato la rubrica che prima era riferita ai « maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli », ma ha anche inserito tra i possibili soggetti passivi del reato chiunque conviva con il soggetto agente. La fattispecie in esame è stata, da ultimo, modificata dalla già ricordata legge sul cosiddetto codice rosso (la citata legge n. 69 del 2019) che, nell'ottica di contrastare il verificarsi di episodi di violenza domestica, ne ha inasprito il quadro sanzionatorio, sia con riferimento alla fattispecie base di cui al comma 1, sia prevedendo, al comma 2, nuove circostanze aggravanti. Con la stessa legge il legislatore ha, altresì, previsto, all'ultimo comma, che il minore che assista ai maltrattamenti sia considerato persona offesa dal reato.

La violenza assistita e la trasmissione intergenerazionale della violenza

Uno degli aspetti maggiormente evidenziati nel corso dell'attività conoscitiva è rappresentato dalla esigenza di contrastare una tra le forme più gravi e subdole di violenza in danno dei minori: la violenza assistita. Gli esperti in particolare hanno sottolineato che i bambini che assistono a maltrattamenti in ambito domestico tendono con maggior frequenza di altri a porre in essere, una volta divenuti adulti, comportamenti violenti ed aggressivi nei confronti dei nuovi nuclei familiari. Ci si trova davanti ad una vera e propria trasmissione intergenerazionale della violenza. Gli episodi di maltrattamenti contro le madri cui bambini e adolescenti assistono rischiano di influire sulla loro formazione e percezione futura una volta adulti, portandoli a sviluppare disturbi psicologici, emotivi e relazionali e a replicare la stessa dinamica di vittima o di carnefice vissuta.

Proprio in ragioni di queste considerazioni, la dottoressa Latella, procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Roma, rilevava l'esigenza di un intervento normativo diretto ad un inasprimento significativo della punizione della condotta di colui che quotidianamente fa assistere un minore ad episodi di violenza diretta verso soggetti che hanno un legame affettivo con lo stesso. Sempre la dottoressa Latella, nel prendere atto delle modifiche apportate con la legge n. 69 del 2019, e in particolare della introduzione della circostanza aggravante di cui all'articolo 61,

numero 11-*quinquies* del codice penale, evidenziava la necessità di un ulteriore rafforzamento del concetto di soggetto in condizioni di speciale vulnerabilità, in quanto in questi casi i maltrattamenti psicologici integrati dalle condotte di violenza assistita, recano danni pari se non superiori a quelli derivanti da condotte di violenza fisica. A suo parere l'innovazione normativa sotto il profilo processuale di cui all'articolo 90-*quater* del codice di procedura penale, relativo alla condizione di particolare vulnerabilità, deve trovare un adeguato sviluppo sul versante del diritto sostanziale penale, non potendosi ritenere sufficiente l'incidenza che essa avrà in sede di commisurazione della pena o in occasione di altre valutazioni che il giudice andrà a formulare discrezionalmente.

Quando l'escalation di violenza porta alla morte: gli orfani di femminicidio. Vittime delle vittime

In questo paragrafo si intende, seppur sinteticamente, accennare alla questione relativa ai cosiddetti orfani di femminicidio. Questi minori sono doppiamente vittime, in quanto oltre ad aver assistito, il più delle volte, prima dell'omicidio, a violenze inaudite ai danni di un genitore, più frequentemente la madre, si trovano non di rado privati di entrambi i genitori.

Proprio per assicurare una protezione a questi minori, negli ultimi giorni della XVII legislatura il Parlamento ha approvato la legge 11 gennaio 2018, n. 4, la quale sono state introdotte specifiche norme a tutela gli orfani a causa di crimini domestici. Il provvedimento riconosce tutele processuali ed economiche ai figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato; dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata; da una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima.

Un aspetto importante della legge è rappresentato dalla previsione di misure economiche – finanziate a valere sul Fondo di rotazione per le vittime dei crimini intenzionali violenti, oggi destinato anche per l'appunto agli orfani per crimini domestici – da erogare per il sostegno di questa categoria di minori anche in favore delle famiglie affidatarie. Le risorse sono, in particolare, finalizzate – come ben precisa il regolamento di cui al decreto 21 maggio 2020, n. 71, di attuazione della legge – a sostenere il diritto allo studio, a iniziative di orientamento, formazione e sostegno per l'inserimento al lavoro, e a spese mediche e assistenziali.

Sul funzionamento del sistema nel suo complesso la Commissione ha ritenuto di acquisire agli atti il documento, « La tutela degli orfani per crimini domestici: Documento di studio e proposta », dell'aprile 2020 (quindi precedente al decreto interministeriale di attuazione della legge), elaborato da un gruppo di lavoro attivato nell'ambito della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni – istituita e presieduta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza – con il supporto tecnico scientifico dell'Istituto degli innocenti. Il documento di studio muoveva dalla consapevolezza della mancanza di un quadro conoscitivo completo e aggiornato sui bambini e i ragazzi orfani per crimini domestici e si poneva come obiettivo quello di

conoscere più da vicino alcune realtà, per metterne in luce le buone prassi e tracciare la strada per risolvere alcune delle criticità riscontrate.

Fra le criticità ravvisate nel documento alcune possono considerarsi ancora attuali. In particolare fra i limiti del sistema vigente si segnalano la carenza di dati ufficiali, di interventi multidisciplinari e strutturali a sostegno degli orfani e delle famiglie che li accolgono, di prassi unitarie, nonché di una adeguata formazione degli operatori sociosanitari. È necessario quindi che le buone prassi rilevate in alcune aree del territorio, dove un sistema « a rete » assicura una tutela piena a questi minori siano esportate su tutto il territorio nazionale. In questo contesto, come del resto riconosce il documento, un ruolo di rilievo non può che essere svolto dalle regioni e dagli enti locali, i quali – e in questo la Commissione condivide le conclusioni del documento di studio – dovrebbero favorire, fra le altre, l’istituzione di presidi e servizi pubblici gratuiti di informazione e orientamento in materia di diritti e servizi in favore degli orfani per crimini domestici, nonché di assistenza e di consulenza, anche con la predisposizione di corsi volti a favorire la formazione dei tutori e dei curatori speciali. Anche con riguardo al fenomeno degli orfani di femminicidio è urgente l’istituzione di un sistema informativo unitario che contenga una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso.

In questo contesto deve essere quindi valutata con favore l’iniziativa ricordata nel corso dell’audizione dal Ministro per le pari opportunità e la famiglia e volta – in collaborazione col sottosegretario di Stato con delega all’editoria – a promuovere una campagna istituzionale di comunicazione rivolta ai beneficiari delle disposizioni indicate nel citato decreto ministeriale n. 71 del 2020, nonché alle categorie professionali in grado di supportarli nell’attivazione dei benefici previsti. Si tratta di un intervento importante perché, nonostante la rilevanza della problematica le misure previste dal citato decreto risultano essere poco conosciute sia dai diretti destinatari sia da coloro che, per motivi istituzionali, entrano in relazione con le vittime e le famiglie (Forze dell’ordine, assistenti sociali, avvocati).

III. 4.3. I maltrattamenti a scuola: il problema della videosorveglianza

La violenza ai danni dei minori, come accennato, si consuma in ambienti vicini alla vittima. Non sono infrequenti i casi di maltrattamenti, soprattutto ai danni di bambini in tenera età, perpetrati da maestre, educatrici o personale scolastico.

Si tratta di un tema all’attenzione del Parlamento già dalla passata legislatura. In questa legislatura è attualmente all’esame del Senato, in particolare della Commissione affari costituzionali, un disegno di legge (Atto Senato n. 897) già peraltro approvato dalla Camera dei deputati, che prevede l’installazione di telecamere all’interno di asili nido e scuole dell’infanzia. Peraltro su questo disegno si è espressa anche la stessa Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza rilevando come l’installa-

zione di sistemi di video-sorveglianza a circuito chiuso e criptati costituisce un equilibrato contemperamento fra le esigenze di tutela dei minori e il rispetto della *privacy*. Ribadendo quanto già riferito nel corso dell'audizione svolta innanzi all'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi della Commissione affari costituzionali, la dottoressa Albano ha rilevato la necessità di prevedere come obbligatoria tale misura, in quanto essa è la sola in grado di assicurare il principio del supremo interesse di tutela dei minori, sancito dall'articolo 3 della Convenzione ONU del 1989. La questione dei maltrattamenti in ambito scolastico impone poi l'adozione di ulteriori misure volte a implementare la formazione professionale di coloro che lavorano a contatto con i bambini in età pre-scolare. Peraltro i sistemi di video sorveglianza oltre a costituire un importante deterrente possono rappresentare uno strumento di tutela e garanzia degli stessi insegnanti a fronte di ingiuste denunce di violenza.

Risulta quindi quanto mai importante che l'*iter* d'esame riprenda per concludersi auspicabilmente il prima possibile, tenuto conto che il Parlamento con l'approvazione, durante l'esame in sede di conversione, di una modifica al decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, cosiddetto « Sblocca cantieri », ha già stanziato delle risorse proprio per finanziare l'installazione di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso presso ogni aula di ciascun servizio educativo per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia statali e paritarie, nonché nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e disabili. È importante che, per rendere possibile l'effettivo utilizzo di queste risorse, un intervento legislativo sciolga i nodi connessi all'installazione delle telecamere, alla formazione del personale e alle modalità di accesso alle registrazioni.

III. 5. Una strage di innocenti

Tabella 25 – Cap. III. 5. Estratto dal documento « *Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi* »



Fonte: estratto dal documento « *Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi* », del Ministero dell'interno – Dipartimento per la pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale – Servizio analisi criminale – settembre 2020

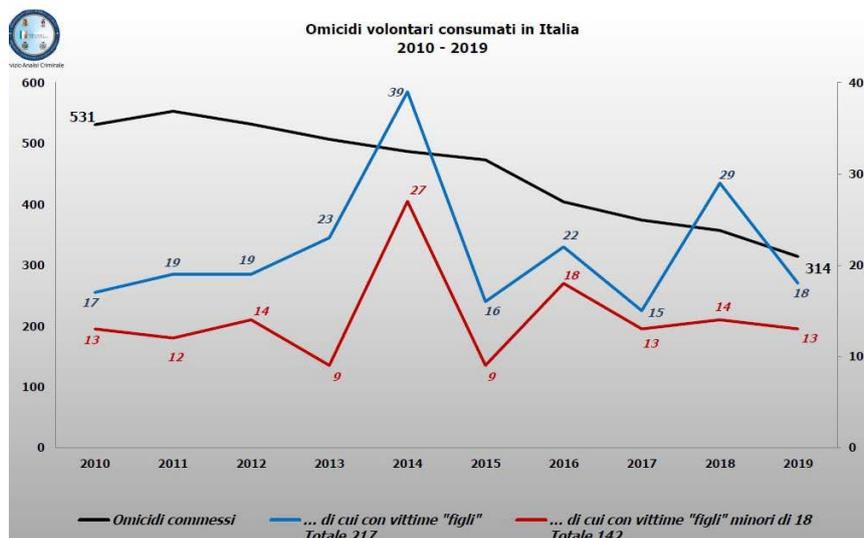
III. 5.1. Figlicidi e infanticidi: i dati statistici del Ministero dell'interno

In questo paragrafo si intende dare conto dei dati relativi ad una delle più grave forme di violenza perpetrata ai danni di minori: la loro uccisione. Non un omicidio qualunque. Ma l'omicidio più grave che si possa immaginare: l'assassinio per mano dei propri genitori.

I dati che qui si riportano sono ripresi dal documento « Minori vittime di abusi e maltrattamenti, reati pornografici, figlicidi ed infanticidi » elaborato dal Servizio analisi criminale della Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, nel settembre 2020, acquisito agli atti della Commissione.

Il *figlicidio* - è opportuno ricordare - non costituisce nel nostro ordinamento un'autonoma fattispecie di reato. Con detto termine si intende comunemente l'uccisione di un figlio da parte di uno o di entrambi i genitori. Nel decennio di riferimento, 2010-2019, si sono registrati 142 casi nei confronti di figli minorenni, che rappresentano il 65 per cento del totale degli omicidi dei figli (che risultano 217). Il numero maggiore di vittime minorenni di omicidi commessi da genitori si registra nel 2014 (27), mentre il 2013 e il 2015 evidenziano i valori più bassi (9), come si nota nel grafico sottostante.

Tabella 26 - Cap. III. 5. Omicidi volontari in Italia 2010-2019



Fonte: estratto dal documento « Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi », del Ministero dell'interno - Dipartimento per la pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale - Servizio analisi criminale - settembre 2020

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi agli omicidi commessi tra il 2010 e il 2019 e quelli relativi agli omicidi con vittime minori di età e ai figlicidi. In particolare appare evidente come nel corso del decennio siano diminuiti gli omicidi in generale (da 531 del 2010 a 314 del 2019) e, seppure in modo incostante, quelli con vittime minori di anni diciotto.

Tabella 27 – Cap. III. 5. Omicidi di cui vittime « minori » e di cui vittime « figli »

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Omicidi commessi	531	553	532	507	487	473	404	374	357	314
... di cui con vittime "minori"	25	17	19	13	35	13	21	22	18	14
... di cui con vittime "figli"	17	19	19	23	39	16	22	15	29	18

Fonte: estratto dal documento « Omicidi e figlicidi », del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale- servizio analisi criminale – ottobre 2020

In termini percentuali l'incidenza dei figlicidi rispetto al numero totale degli omicidi oscilla tra il 3 e l'8 per cento. Come mostra la tabella che segue, l'incidenza dei figlicidi sul totale degli omicidi con vittime minorenni è elevatissima.

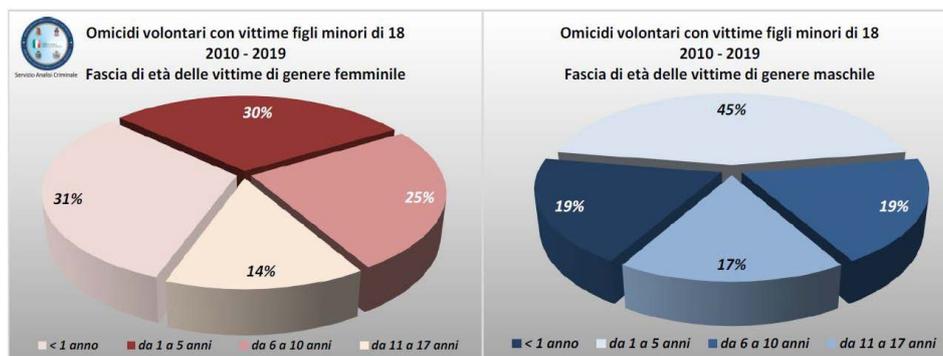
Tabella 28 – Cap. III. 5. Incidenza percentuale di omicidi e figlicidi

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Incidenza % figli sul totale omicidi	3%	3%	4%	5%	8%	3%	5%	4%	8%	6%
Incidenza % figli sul totale minori	68%	112%	100%	177%	111%	123%	105%	68%	161%	129%

Fonte: estratto dal documento « Omicidi e figlicidi », del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale- Servizio analisi criminale – ottobre 2020

Risulta prevalente, seppur di poco, il genere maschile (55 per cento) delle vittime su quello femminile (45 per cento). Le vittime hanno un'età compresa tra uno e cinque anni nel 38 per cento dei casi, inferiore a un anno nel 25 per cento. La fascia d'età che fa registrare il maggior numero di vittime per il genere femminile è quella inferiore a un anno, mentre per quello maschile è da uno a cinque anni.

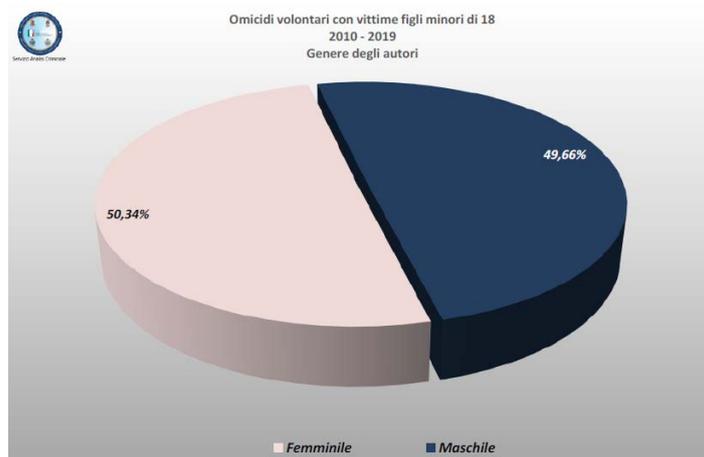
Tabella 29 – Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di diciotto anni



Fonte: estratto dal documento « Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi », del Ministero dell'interno – Dipartimento per la pubblica sicurezza – direzione centrale della polizia criminale – Servizio analisi criminale – settembre 2020

Il genere degli autori dei *figlicidi* risulta pressoché equivalente: 75 madri e 74 padri, che costituiscono rispettivamente il 50,34 per cento e il 49,66 per cento).

Tabella 30 – Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di diciotto anni per genere di autore

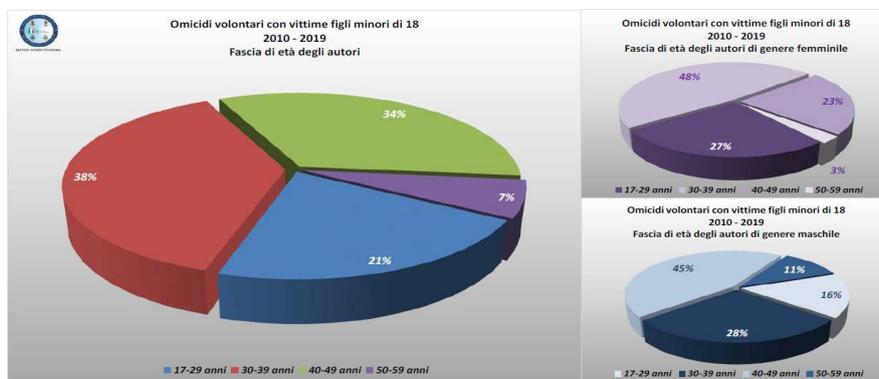


Fonte: estratto dal documento « *Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi* », del Ministero dell'interno - Dipartimento per la pubblica sicurezza- direzione centrale della polizia criminale - Servizio analisi criminale - settembre 2020

In 7 casi sono entrambi i genitori ad essere responsabili dell'uccisione del figlio.

Nel 38 per cento dei casi, gli autori hanno un'età compresa tra i trenta e i quaranta anni; nel 34 per cento, invece, tra i quaranta e i cinquanta. La fascia d'età delle donne che commettono in numero maggiore *figlicidi* è quella tra i trenta e i quaranta anni, a differenza di quella maschile che risulta tra i quaranta e i quarantanove.

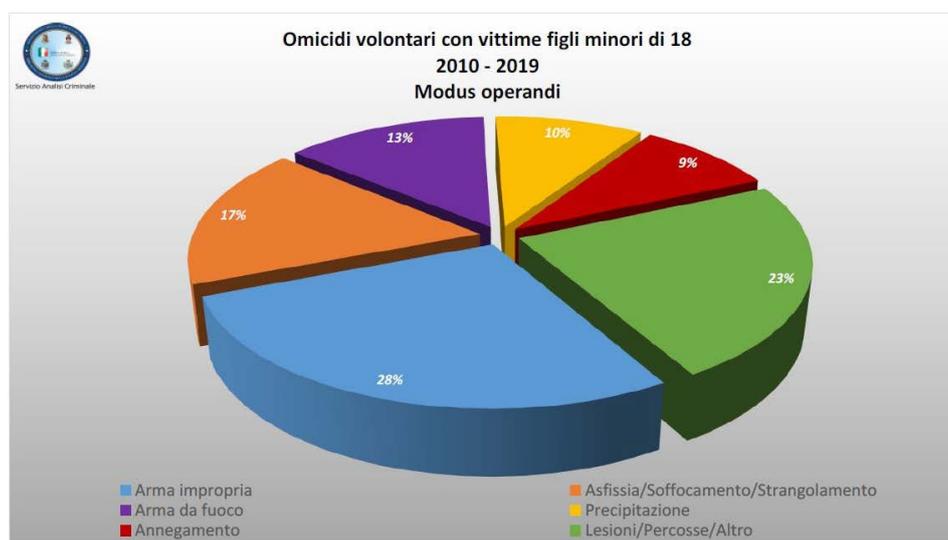
Tabella 31 – Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di diciotto anni per fascia di età degli autori



Fonte: « *Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi* », del Ministero dell'interno – Dipartimento per la pubblica sicurezza – direzione centrale della polizia criminale – Servizio analisi criminale – settembre 2020

Dalle rilevazioni emerge inoltre che le donne uccidono in misura maggiore i figli di età inferiore ad un anno (nel 39 per cento dei casi); gli uomini, invece, quelli di età compresa tra 1 e 5 anni (nel 46 per cento dei casi). Nella maggior parte dei casi, le « armi improprie » quali forbici, pietre, martelli e le « armi bianche » (coltelli), sono state utilizzate con una maggiore frequenza (28 per cento), rispetto, ad esempio, alle « armi da fuoco » (13 per cento). Al pari di queste ultime, si segnala l'interruzione meccanica della respirazione attraverso « asfissia e/o soffocamento e/o strangolamento » (17 per cento).

Tabella 32 – Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di diciotto anni modus operandi



Ciò che colpisce è la brutalità di molti di questi crimini: nel documento si rileva, fra gli altri aspetti, come nella categoria « lesioni/percosse/altro » siano stati ricompresi un *figlicidio* commesso tramite sevizie, 9 per avvelenamento e 9 per carbonizzazione. Il soffocamento e l'annegamento sono le modalità più ricorrenti utilizzate dalle madri per l'uccisione dei bambini più piccoli.

Nei *figlicidi* con vittime infraquattordicenni, le armi improprie o da taglio rappresentano il mezzo lesivo prevalente, seguite dal soffocamento; si riscontra, invece, nelle vittime con più di quattordici anni l'utilizzo quasi esclusivo di armi da fuoco o da taglio.

Specifici dati sono poi stati acquisiti con riguardo al reato di infanticidio contemplato dall'articolo 578 codice penale che recita: « la madre che cagiona la morte del proprio neonato immediatamente dopo il parto, o del feto durante il parto, quando il fatto è determinato da condizioni di abbandono materiale e morale connesse al parto, è punita con la reclusione da quattro a dodici anni ». I mezzi lesivi utilizzati sono ampiamente diversificati, e vanno dallo strangolamento/soffocamento, all'abbandono del feto o neonato. Per quanto riguarda l'età delle madri autrici del delitto di specie, vi è un'unica minorenni nel 2017 (diciassette anni), mentre più in generale l'età varia dai venticinque ai quarantuno anni. In un unico caso

(nel 2016) la madre si è resa responsabile di duplice infanticidio uccidendo i suoi due gemellini.

Tabella 33 – Cap. III. 5. Infanticidi, modus operandi



INFANTICIDI 2010-2019
Modus operandi

n.	Anno fatto	Sesso vittima	Età autore	Modus operandi
1	2010	non registrato	41	STRANGOLAMENTO
2	2011	F	IGNOTA	CARBONIZZATO
3	2012	non registrato	25	SOFFOCAMENTO
4	2013	non registrato	25	GETTATO ALL'INTERNO DI UN CASSONETTO DELL'IMMONDIZIA
5	2015	non registrato	34	SOFFOCAMENTO
6	2016	M	27	ANNEGAMENTO
		F		ASFISSIA
8	2016	M	37	GETTATO ALL'INTERNO DI UN CASSONETTO DELL'IMMONDIZIA
9	2016	M	36	SOFFOCAMENTO
10	2017	F	17	LESIONI
11	2018	non registrato	25	SOFFOCAMENTO

Fonte: dati SDI

III. 5.2. Figlicidi: alla ricerca dei moventi. Il punto di vista degli psicologi.

Per una più completa comprensione del fenomeno la Commissione ha ritenuto di approfondire anche la questione relativa ai moventi psicologici sottesi ai figlicidi. A tal fine è stato acquisito un puntuale contributo elaborato dal gruppo di lavoro infanzia, adolescenza e giovani del Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi. In tale documento il Gruppo di lavoro segnala come principale problema la oggettiva difficoltà di reperire dati completi ed aggiornati sul fenomeno in questione. Non a caso l'assenza di un osservatorio stabile, che l'Europa ha più volte sollecitato all'Italia, rappresenta un ritardo che va definitivamente colmato.

L'analisi dell'Ordine degli psicologi muove dai dati riportati nel rapporto sul figlicidio pubblicato dall'Istituto di ricerca Eures nell'ottobre 2015. Si tratta di dati che – come evidenzia lo stesso documento dell'ordine – non risultano del tutto coincidenti con quelli resi noti dal Ministero dell'interno.

Secondo il rapporto Eures nei quindici anni compresi tra 2000 e 2014 sono stati 379 i figli uccisi da un genitore – padre o madre – naturale o acquisito. *Annus horribilis* il 2014, con 39 figlicidi, uno ogni 10 giorni, e un incremento sia rispetto ai 22 dell'anno precedente – 77,3 per cento –

sia alla media, circa 25 ogni dodici mesi, del quindicennio considerato. Sempre da fonte Eures risulta che nei tre anni successivi, i figlicidi sono stati in totale 68 – nel dettaglio 18 nel 2015, 25 nel 2016 e 25 nel 2017. Quindi, dal 2000 al 2017 nel nostro Paese 447 bambini sono morti per mano dei genitori o familiari. Dal dossier di Eures emergono altri due importanti elementi: sei figlicidi su dieci avvengono per mano della madre, i figli maschi sono le vittime prevalenti sia delle mamme che dei padri. Con riguardo alla distribuzione geografica oltre la metà dei figlicidi tra il 2000 e il 2014 (195, pari al 51,5 per cento del totale) si è consumato al Nord; segue il Sud, con 108 vittime (28,5 per cento) e il Centro con 76 casi (20 per cento).

Neonaticidio, infanticidio e figlicidio: l'età della vittima come criterio distintivo

Con riguardo all'elemento più strettamente psicologico e criminologico nel documento si rileva come la criminologia distingua con riguardo all'uccisione del figlio tre distinte categorie fondamentalmente in relazione all'età della vittima: si parla di neonaticidio quando il bambino viene ucciso nell'immediatezza della nascita; di infanticidio, quando ad essere ucciso è un bimbo entro l'anno di età ed infine ci si riferisce più genericamente al figlicidio in tutti i casi in cui la vittima ha più di un anno. Si tratta di una distinzione, soprattutto fra le prime due forme e la terza, fatta in base a considerazioni di ordine statistico, socio-situazionale, motivazionale.

I figlicidi e le peculiarità rispetto a tutti gli altri omicidi in ambito familiare

Contrariamente a quanto avviene per il complesso degli omicidi in ambito familiare, nei figlicidi prevalgono le vittime maschili, che rappresentano il 59,1 per cento delle 379 complessivamente censite in Italia tra il 2000 e il 2014 (224, a fronte del 40,9 per cento rappresentato dalle 155 figlie femmine uccise nello stesso periodo). Il 57,7 per cento dei figlicidi riguardanti minori di anni quattordici, avvenuti tra il 2000 e il 2014, è stato un figlicidio « semplice »; nel 22,8 per cento dei casi si è trattato di figlicidi-suicidi, nel 10,1 per cento dei casi figlicidi sono maturati all'interno di una strage familiare e nel restante 9,5 per cento gli autori hanno pianificato un suicidio allargato. In oltre la metà dei casi gli autori si tolgono la vita (il 40 per cento), o tentano di farlo (12,1 per cento). Il 21,4 per cento degli autori si costituisce, informa la Polizia o si consegna, restando presso il luogo del delitto, mentre una quota significativa (il 18,1 per cento) nega il fatto.

Disturbi psichiatrici, difficoltà relazionali e il rifiuto della genitorialità alla base dei figlicidi

Relativamente ai moventi, sempre nel documento elaborato dall'ordine degli psicologi, si rileva come la più frequente causa del figlicidio sia legata all'area psicologico-psichiatrica (cui è riferibile il 46,5 per cento dei casi, che sale al 62,4 per cento tra le madri), ovvero la presenza di una grave depressione o di disturbi psichici dell'autore. Non trascurabile è poi la

percentuale, oltre il 29 per cento, degli omicidi legati all'area relazionale. Proprio a questa categoria devono essere ricondotti i cosiddetti omicidi del possesso, ovvero di delitti in cui la volontà punitiva di un coniuge è rivolta alla relazione di coppia e dove il figlicidio diviene un'azione strumentale contro la coniuge o la *ex* coniuge. Infine un'ultima causa dei figlicidi deve essere rintracciata nel rifiuto della genitorialità: sono, sempre secondo le stime Eures, 40 i figli uccisi, perché non voluti, tra il 2000 e il 2014 (pari al 18,6 per cento).

Motivazioni psicologiche e psicopatologiche: differenze fra padri e madri

L'analisi dei dati induce ad una prima riflessione sulle peculiarità dei figlicidi: se è vero che le donne delinquono meno degli uomini (se si pensa agli omicidi volontari, questi sono solo per circa 10 per cento compiuti da donne), nel caso dei figlicidi si registra invece una netta prevalenza del numero di donne. Le madri rappresentano, infatti, più del 60 per cento di coloro che commettono un figlicidio. Tale circostanza rende – secondo gli psicologi – più semplice spiegare il fenomeno dei padri che commettono il figlicidio. Essi possono essere racchiusi in tre sottogruppi: coloro che hanno caratteristiche non dissimili da autori di reato di omicidi comuni, soggetti che presentano un forte sovraccarico dal punto di vista lavorativo e familiare; ed infine coloro che commettono quello che precedentemente si è definito « omicidio di possesso » con la volontà punitiva contro l'altro coniuge.

Madri omicide e differenti moventi del figlicidio

Più complessa ed articolata è invece l'analisi dei moventi che spingono una madre a togliere la vita al proprio figlio. Nel documento consegnato, su ricordato, il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi richiama il lavoro scientifico svolto da Salmon Resnick, che per quanto cronologicamente datato (1965) deve considerarsi ancora valido in termini di criteri psicodinamici utili a spiegare le motivazioni profonde del figlicidio. Si possono in particolare rilevare una serie di tipologie situazionali e motivazionali, in un *continuum* che va dall'assenza di patologia, via via verso la patologia più grave.

Al primo posto si colloca per l'appunto il figlicidio per comportamento omissivo che si riscontra quando la madre è negligente. Proprio questa incuria può portare alla morte del figlio. Questo tipo di madri non sono in grado di assolvere la propria funzione di genitrici sia per libera scelta (il non voler fare la madre) sia per condizione mentale (il non essere portata per essere madre). I figli possono essere visti come minacciosi verso la propria esistenza e, pertanto, insicurezza, paure e incapacità personale conducono la madre a non entrare in sintonia con i bisogni del piccolo tanto da farle decidere di abbandonare a se stesso il piccolo che, di fatto, muore di fame o per malattie non curate.

Più complesso è il caso del figlicidio altruistico, laddove la madre compie l'omicidio per sottrarre il figlio o i figli ai mali del mondo, spinta da convinzioni religiose e impulsi irrazionali che si evolvono in un forte

stato depressivo. In alcune situazioni le madri uccidono il figlio per non farlo soffrire (omicidio *pietatis* causa o omicidio compassionevole, o pseudo compassionevole, quando motivato dal desiderio di « liberarsi del fardello » del figlio malato).

Non sono poi infrequenti i casi di figlicidi di minori frutto di gravidanze indesiderate. In questi casi la madre si allontana emotivamente dal bambino perché frutto di una relazione extraconiugale o come estrema conseguenza di un'immaturità mai superata. Alla base di questi omicidi vi sono disturbi mentali a base persecutoria, con comportamenti deliranti paranoidei. Le madri che uccidono i figli non voluti sono coloro per le quali il figlio rievoca momenti di abbandono, magari violenza sessuale, o particolari difficoltà concrete ed esistenziali.

Non sempre il figlicidio è il risultato di una *escalation* di violenza. Come nel caso dei figlicidi accidentali. In questi casi il più delle volte la madre, normalmente avversa alla violenza sul figlio, può causarne la morte con un gesto irrazionale e impulsivo spesso conseguenti a pianti e urla del piccolo (*shaken baby syndrome*). In diversi episodi queste donne presentano un comportamento irritabile e impulsivo. L'alterazione comportamentale può esser causata dall'assunzione di droghe o alcool. Nell'atto impulsivo delle madri che sono solite maltrattare i figli, non vi è un progetto omicida, quanto un'evoluzione particolarmente infausta della *shaken baby syndrome*. Questa motivazione è presente anche per il padre e negli ultimi anni si assiste a queste reazioni violente da parte di nuovi compagni della madre che mal sopportano le fatiche della genitorialità.

Una ulteriore forma di figlicidio, tradizionalmente riconducibile alle madri, ma oggi molto frequente anche fra i padri, è il figlicidio motivato da vendetta o gelosia per il marito/moglie o il/la compagno/a. Si tratta di omicidi spesso plurimi, perpetrati per motivi sentimentali, psicologici, attribuiti dagli psicologi alla madre abbandonata o tradita che si vendica del marito o del compagno uccidendone la prole. Fra le dinamiche particolari di figlicidio si annovera la cosiddetta « Sindrome di Medea », in cui fra le motivazioni al figlicidio c'è il « bisogno di vendicarsi sul bambino del padre infedele », in questo caso l'aggressività verso l'oggetto di risentimento – il marito – è spostata sul figlio.

Più raro è il figlicidio per motivi economico, sociali e culturali, nel quale il rifiuto e l'eliminazione del figlio per ragioni economiche e sociali riguardano, nella maggior parte dei casi, neonati o infanti. Questa categoria di omicidi è legata al timore della madre di essere inadeguata o impossibilitata a fronteggiare i problemi connessi alla sopravvivenza e al futuro del figlio. Tra i motivi culturali, più precisamente ideologici si possono annoverare i casi di genitori che aderiscono a sette religiose che vietano trasfusioni o medicinali, lasciando in questi casi che i loro figli muoiano piuttosto che ricorrere a cure mediche che potrebbero salvarli. Il caso più noto è quello dei Testimoni di Geova.

Ancora, si registrano figlicidi, a elevata componente psicotica, che si verificano quando il genitore uccide in preda a un raptus, ad allucinazioni imperative in forma di comando o depressione *post-partum*. La depressione psicotica è fra le patologie più frequentemente citate da tutti gli Autori che

si occupano del tema. In questi casi è necessaria una particolare vigilanza nelle situazioni in cui a una madre sia diagnosticata depressa con ideazione suicidiaria. Dinamiche più prettamente patologiche si ritrovano nelle uccisioni di bambini in presenza ed a causa di psicopatologie puerperali, che sono descritte in tre diverse forme (*maternity blues*, depressioni *post-partum*, psicosi puerperali) tutte caratterizzate da depressione, ma con differenti livelli di gravità.

Fra le forme più gravi, soprattutto su un piano del disturbo psicologico dell'autore, si colloca il figlicidio per cure dannose: in un contesto in cui le madri cagionano lesioni importanti al figlio, al fine di ottenere attenzioni da parte, ad esempio, del medico, si configura la l'omicidio mediante le cure dannose. In clinica, questa condizione è chiamata Sindrome di Munchausen per procura. La donna si presenta come premurosa e attenta ai bisogni del figlio, assillando il medico per richiederne prestazioni sanitarie o esami particolari di tipo invasivo e non necessario. All'oscuro di tutti, somministrano sostanze altamente pericolose o farmaci inutili in un contesto sanitario ma con il chiaro scopo di procurare malattie gravissimi che spesso, conducono il figlio alla morte.

Da ultimo il figlicidio può essere il frutto di violenza intergenerazionale. In un numero significativo di casi le madri, vittime da bambine di violenza da parte delle loro madri, spostano l'aggressività dalla « madre cattiva » verso il figlio.

III. 6. Violenza e disabilità: due volte vittime

In quest'ultimo paragrafo si intende sollecitare l'attenzione sulla problematica della violenza nei casi in cui essa venga perpetrata ai danni di minori con disabilità.

I numeri della violenza sui minori con disabilità

Lo studio « *Maltreatment of children: how many victims in Italy ?* » del 2012, condotto dal Cismai e dalla associazione *Terres des hommes*, ha evidenziato come, rispetto ai bambini senza disabilità, i bambini con disabilità sono 3,7 volte più a rischio di essere soggetti a forme di negligenza, 3,8 volte in più vittime di abusi fisici o psicologici e 4 volte più a rischio di forme di abuso sessuale. L'UNICEF rivela che alcuni studi condotti nel ventennio 1990-2010 sulla violenza contro minori con disabilità stimano che la percentuale di bambini vittime di diverse forme di violenza raggiunge il 26,7 per cento, il 20,4 per cento quelli che subiscono una violenza fisica ed il 13,7 per cento vittime di violenza sessuale. Si stima che, comparati con i loro pari non disabili, i minori con disabilità sono 3,7 volte in più vittime di varie forme di violenza e che i bambini con disabilità intellettiva sono 4,6 volte in più vittime di violenza sessuale.

Dal *Feasibility Study for a Child Guarantee* (FSCG), commissionato dalla Commissione europea, emerge che alcune delle situazioni analizzate, bambini che vivono in istituti, figli di migranti e rifugiati, bambini che vivono in situazioni familiari precarie, possono essere loro stesse causa o

effetto di disabilità. I bambini con disabilità nel caso vivessero in situazioni familiari precarie sono esposti di più a gravi violazioni dei loro diritti umani, a negligenze, ad abusi, maltrattamenti e violenze. I fattori che portano le famiglie alla precarietà (descritti nello studio) e cioè *l'economic fragility, household composition and other social risks*, sono fattori che possono essere causa di disabilità nei bambini presenti in quella data famiglia. Allo stesso modo la disabilità di un figlio o più figli aumentano considerevolmente i rischi di gettare quella famiglia in situazioni di precarietà perché aumentano la fragilità economica per i costi da sostenere per le cure mediche, per l'assistenza e per la cura; aumentano le problematiche personali dei capo famiglia e rendono i fattori di rischio sociali dei catalizzatori di ulteriori problemi a danno del bambino con disabilità e/o degli altri bambini presenti in quella famiglia.

Peculiarità e fattori di rischio

Come hanno evidenziato la FAND (Federazione tra le associazioni nazionali delle persone con disabilità) e la FISH (Federazione italiana per il superamento dell'*handicap*) nei contributi inviati e acquisiti agli atti della Commissione è necessario, se si vuole svolgere una indagine approfondita sulla tematica della violenza ai danni di bambini e adolescenti con disabilità, tenere conto di alcuni aspetti. In primo luogo, la maggiore vulnerabilità dei minori con disabilità rispetto ai coetanei. Le ragioni di questa maggiore esposizione al rischio sono da ricercare nell'isolamento e nella stigmatizzazione sociale, nel fatto che in molti casi questi minori siano privi della capacità di tutelarsi e hanno maggiore necessità rispetto ai coetanei di affidarsi a sistemi di assistenza sanitaria sia in ambito domestico sia nei centri di cura e negli istituti.

Ancora, si rileva una scarsa accessibilità per i minori con disabilità ai servizi di protezione. Questa limitata accessibilità riguarda l'accessibilità fisica e anche la mancanza di personale con competenze e formazione adeguate per accogliere i bisogni specifici dei minori con disabilità.

Segnalare un abuso o accedere a un servizio di sostegno per le vittime con disabilità, e nello specifico per i minori, è un percorso ad ostacoli tra vari organismi o autorità diverse che intervengono nella tutela del minore con disabilità ma non agiscono in rete, attraverso uno scambio di informazioni coordinato a mettere in campo azioni concrete a beneficio della vittima. La disabilità sembra creare una sorta di velo di impenetrabilità e di facile occultamento delle condotte trascuranti, maltrattanti o abusanti.

Paradossalmente – denunciano le due associazioni – si verifica che un minore con disabilità vittima di violenza, privo della capacità di tutelarsi veda anche sottovalutata la sua segnalazione in quanto ritenuta non affidabile, inoltre se la violenza avviene in un contesto istituzionale come la scuola ad esempio, l'istituzione che dovrebbe garantire un ambiente sicuro per tutti non solo fallisce in questa direzione, ma non riuscendo a intervenire in maniera efficace a tutela del minore, si rende complice della violenza da questi subita. A ciò si aggiungano la tardività nelle denunce e la estrema lunghezza dei (pochi) procedimenti giudiziari avviati.

Ancora, è innegabile l'incidenza di criticità legate al contesto domestico. Sulle famiglie dei minori con disabilità grava un onere economico, fisico ed emotivo che i servizi di sostegno, spesso inadeguati e, in alcune zone inesistenti, non riescono ad alleviare. Ne deriva un senso di abbandono, di spossatezza ed esaurimento che si riflette in una maggiore trascuratezza del minore e nella sua esposizione al rischio. In particolare i bambini con disabilità nelle famiglie a rischio sono proprio i meno ascoltati e i meno visti. Hanno maggiori problemi di nutrizione, di accesso alla salute, di accesso all'educazione. A ciò si aggiungano i problemi di non accessibilità degli alloggi.

È innegabile che il disagio del minore con disabilità sia meno studiato. La sua sintomatologia sul piano psicologico, emotivo e comportamentale in un certo senso non sembra « codificata » e quindi ad ogni livello, rispetto agli altri minori, i segni del disagio psico-fisico risultano meno riconoscibili e poco « decodificabili » anche per gli operatori sociali, scolastici e medici.

Con riguardo alla realtà scolastica le forme di violenza a danno dei minori con disabilità vanno dall'esclusione, all'isolamento al bullismo e a veri e propri abusi. I minori con disabilità risultano più vulnerabili in questo contesto rispetto ai coetanei perché, nonostante i programmi di inclusione esistenti nel sistema scuola, l'obiettivo di una piena, paritaria e autentica partecipazione non è raggiunto. Le cause di questo fallimento sono molteplici: si pensi ad esempio ai ritardi con cui vengono assegnati gli insegnanti di sostegno rispetto all'inizio dell'anno scolastico; al fatto che molti studenti con disabilità svolgono le loro attività in un contesto diverso dalla propria classe di appartenenza; l'assenza o insufficienza di ausili che favoriscano gli apprendimenti degli studenti con disabilità (dovuta ad una errata valutazione della tipologia di ausili necessari, ad incapacità di compilare/presentare la richiesta degli ausili, alla scarsa attenzione/disinteresse a presentare richiesta per gli ausili) la presenza di educatori professionali, con competenze specifiche per una tipologia di disabilità (per esempio LIS, Braille, spettro autistico) la cui presenza dipende da assegnazioni da pubblica amministrazione o bandi di gara pubblici che non favoriscono la continuità del professionista, formazione inadeguata dei docenti. A queste problematiche, legate alle difficoltà del processo di inclusione degli studenti con disabilità nel determinare una più alta esposizione dei minori con disabilità al rischio violenza, si aggiungono l'assenza di meccanismi di prevenzione in grado di cogliere i primi segni di ostilità per poter intervenire in maniera adeguata e la persistenza di pregiudizi sulla disabilità.

Ancora i controlli sui servizi offerti dagli istituti di assistenza non sono regolari e sono per lo più attivati a seguito di segnalazioni di malfunzionamento. Inoltre, il personale impegnato spesso è inadeguatamente formato e interessato da condizioni di lavoro problematiche pertanto, agli episodi di maltrattamenti si aggiungono anche episodi di violenza dovuti a negligenza del personale.

Infine, un aspetto particolare da prendere in considerazione è lo scarso rispetto del diritto di questi minori a una famiglia. Le associazioni lamentano l'assenza di una vera cultura dell'accoglienza dei bambini con

disabilità. Nei casi in cui i genitori non siano idonei all'esercizio delle loro funzioni, per i bambini con disabilità più difficilmente dei coetanei si aprono le strade dell'affido e dell'adozione. Per questi bambini l'unica via è rappresentata dalla collocazione in strutture. Le famiglie affidatarie e adottive sono scarsamente supportate sia nel momento dell'abbinamento con il minore che successivamente quando è frequente che emergano problematiche relazionali ed evolutive.

Capitolo IV

LE CONSEGUENZE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA SUL FENOMENO DELLA VIOLENZA SUI MINORI

IV. 1. La violenza ai danni dei minori durante il *lockdown*

Il 2020 si è presentato, fin dal suo inizio, come l'anno segnato dalla pandemia da COVID-19. L'Organizzazione mondiale della sanità ha infatti dichiarato l'epidemia da Coronavirus dapprima, il 30 gennaio 2020, una emergenza sanitaria globale e, successivamente, l'11 marzo 2020, una pandemia. Una pandemia che non ha risparmiato l'Italia.

A partire da febbraio, si sono susseguite una serie di misure, adottate dal Governo centrale, volte a fronteggiare la diffusione del virus. Misure che si sono presentate sempre più stringenti e che hanno coinvolto sempre di più il territorio italiano, sino a dichiarare l'Italia interamente zona rossa. Inutile dire che l'impatto del *lockdown* è stato dirompente sotto vari punti di vista.

Un impatto destinato a gravare anche nei prossimi mesi. Dopo il periodo estivo, il nuovo acuirsi dei casi di contagio infatti sta portando progressivamente il Paese verso nuove restrizioni.

Le conseguenze della crisi epidemiologica sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza sono state e sono, come è facilmente intuibile, molteplici: dai profili strettamente medico-sanitari a quelli psicologici relazionali. In questo capitolo ci si limiterà però unicamente ad analizzare l'impatto che la crisi e in particolare il *lockdown* hanno determinato sui minori già vittima di violenza.

La pandemia, come ha sottolineato l'UNICEF nel contributo inviato ed acquisito agli atti della Commissione, « sta destabilizzando situazioni di equilibrio precario e aggravando situazioni già a rischio o compromesse ».

Secondo una recente indagine globale sempre dell'UNICEF, i servizi di prevenzione e contrasto della violenza sui minorenni hanno subito pesanti interruzioni durante la pandemia da COVID-19, esponendo bambini e adolescenti a un rischio più elevato di violenza, sfruttamento e abusi. Sui 136 Stati che hanno fornito dati alla « *Socio-Economic Impact Survey of COVID-19 Response* » dell'UNICEF, 104 hanno segnalato un'interruzione dei servizi di prevenzione e risposta alle violenze contro i bambini. Circa due terzi dei Paesi, tra cui Sudafrica, Malesia, Nigeria e Pakistan, hanno riferito che almeno parte dei servizi è stata gravemente limitata, Asia

meridionale, Europa orientale e Asia centrale segnalano la più alta percentuale di interruzioni nella disponibilità dei servizi. Anche prima della pandemia l'esposizione dei minorenni a violenze e abusi era diffusa, considerando ad esempio che circa metà dei bambini nel mondo subiscono punizioni corporali in ambito domestico, che quasi tre quarti dei bambini tra i due e i quattro anni sono regolarmente sottoposti a forme di disciplina violenta e che un'adolescente su tre (fra i quindici e i diciannove) subisce molestie o comportamenti violenti dal proprio *partner*. Il direttore esecutivo dell'UNICEF Henrietta Fore ha in proposito sottolineato come si stiano appena iniziando a comprendere i danni causati ai bambini dalla maggiore esposizione alla violenza durante i *lockdown*. Le chiusure scolastiche e le restrizioni di movimento hanno lasciato molti bambini bloccati in casa, alla mercé di soggetti abusanti sempre più frustrati. L'impatto del *lockdown* sui servizi di protezione e sull'operatività degli assistenti sociali ha privato i bambini delle risorse cui rivolgersi per chiedere aiuto.

Con riguardo alla situazione italiana è innegabile che il periodo di *lockdown*, con la chiusura delle scuole e le restrizioni di movimento, ha influito negativamente anche sul piano della maggiore esposizione dei minori a rischi di maltrattamento e abuso.

Da un lato, infatti, la permanenza forzata dei nuclei familiari nelle loro abitazioni ha determinato un incremento della violenza domestica, lasciando molti bambini bloccati in casa, alla mercé di soggetti abusanti sempre più frustrati. Situazione aggravata dall'impatto del *lockdown* sui servizi di protezione e sull'operatività degli assistenti sociali che ha fatto sì che i bambini non avessero risorse a cui rivolgersi per chiedere aiuto.

Dall'altro lato, poi, il maggior uso di strumenti informatici e telematici e l'aumento dei periodi di permanenza in rete spesso lontano dal controllo genitoriale (con genitori in molti casi in *smart working*) hanno favorito l'emersione di nuovi rischi per la sicurezza dei minori.

IV. 2. I dati del numero verde 1522

In merito al tema specifico della violenza durante il periodo del *lockdown*, interessanti elementi sono stati reperiti nell'analisi dei dati contenuti nel *dataset* del numero verde 1522 nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020. A ben vedere, seguendo un suggerimento fornito a livello internazionale, le informazioni raccolte dal numero verde contro la violenza e lo *stalking* possono fornire alcune evidenze relative all'andamento del fenomeno della violenza domestica durante il periodo della pandemia. In assenza di uno studio statistico aggiornato e svolto in tempo reale, infatti, l'analisi dei dati provenienti dalle chiamate al 1522, soprattutto se messa a confronto con lo stesso periodo degli anni precedenti, può fornire indicazioni utili sull'evoluzione del fenomeno nel corso del *lockdown*, ma soprattutto del *trend* delle richieste di aiuto.

Nell'ambito di questi dati, rintracciabili peraltro nella sezione « Speciale COVID-19 » del portale dedicato alla violenza sulle donne del sito dell'ISTAT, su segnalazione dello stesso istituto statistico – che peraltro rispondendo sempre con la massima sollecitudine ad espresse richieste della

Commissione ha inoltrato più di una memoria su singoli aspetti della indagine conoscitiva - è stato possibile isolare alcuni specifici dati e tavole, che danno conto del numero di vittime minori di diciassette anni (tavola 1), della violenza assistita o subita da parte dei figli (tavola 2) e della loro reazione (tavola 3).

Prima di procedere alla disamina di tali dati è opportuno ricordare che il 1522 è il numero verde messo a disposizione dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, per sostenere e aiutare le vittime di violenza di genere e *stalking*. Quindi si tratta di un numero verde non strettamente rivolto ai minori.

Tabella 34 – Cap. IV. 1. Variabili socio-anagrafiche delle vittime. Sesso, classe di età, stato civile condizione occupazionale, titolo di studio, cittadinanza. Periodo di riferimento marzo-giugno – Anni 2013-2020 (valori assoluti)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CLASSE DI ETÀ								
fino a 17 anni	22	38	25	16	28	36	35	78
18-24 anni	316	234	189	165	143	218	229	536
25-34 anni	930	674	496	503	443	521	612	1.116
35-44 anni	1.620	1.007	744	657	631	747	834	1.438
45-54 anni	1.350	854	586	604	469	773	573	1.200
55-64 anni	722	408	317	283	226	359	304	678
65 anni e più	568	328	253	265	198	290	214	593
N.D.	378	257	225	208	235	424	219	855
Totale	5.906	3.800	2.835	2.701	2.373	3.368	3.020	6.494

Fonte: Dpo -PDCM

Tabella 35 – Cap. IV. 1. Vittime senza figli, con figli e con figli minori. Figli che assistono che subiscono.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vittime senza figli	1,570	980	753	821	730	951	948	2,133
Vittime con figli	3,889	2,539	1,930	1,733	1,508	2,212	1,882	3,801
Vittime senza figli minori	1,699	1,068	804	681	514	749	653	1,455
Vittime con figli minori	2,018	1,425	1,088	987	883	1,316	1,211	2,128
Non risponde	113	46	38	65	111	147	18	218
N.D.	59	-	-	-	-	-	-	-
Non risponde	132	192	102	99	93	137	123	463
N.D.	315	89	50	48	42	68	67	97
Figli che assistono o subiscono	2.807	1.584	1.249	1.176	1.080	1.542	1.381	2.277
Figli minori che assistono o subiscono	1.973	1.269	960	916	854	1.299	1.161	1.911

Tabella 36 – Cap. IV. 1. Tipo di reazione dei figli. Periodo di riferimento marzo-giugno- Anni 2013-2020 (valori assoluti)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inquietudine	836	735	679	576	469	561	471	1.028
Aggressività	370	172	105	123	80	111	89	183
Ipermaturità	105	32	31	36	30	61	42	86
Comportamenti adultizzati di accudimento verso i familiari	203	158	122	118	87	113	98	197
Disturbi del sonno	118	58	15	24	26	22	9	35
Difficoltà nel comportamento alimentare	19	11	4	2	3	3	5	12
Disturbi gastro-intestinali	29	10	2	2	4	6	6	6
Altro	213	143	60	88	136	309	315	372
N.D.	1.996	1.220	912	764	673	1.026	847	1.882

Fonte: Dpo -PdCM

Osservando l'andamento delle chiamate valide, il numero verde 1522 sembra aver rappresentato uno strumento di grande sostegno alle vittime di violenza nel periodo del *lockdown*. La crescita di tali chiamate non è infatti paragonabile all'andamento registrato negli anni precedenti. Le chiamate nel periodo marzo-giugno 2020 sono state 6.494 e di queste 78 erano minori di età (nello stesso periodo del 2019 erano state rispettivamente 3.020 e 35). Un aspetto rilevante del fenomeno della violenza domestica è quello della violenza assistita e subita dai figli delle vittime. Il 58,5 per cento delle vittime (pari a 3.801 chiamate) che si rivolgono al numero verde dichiarano di aver figli, di cui il 56 per cento minori. In 9 casi su 10, i figli minori hanno assistito e/o subito alla violenza; in particolare 13,6 per cento dei casi, dichiarano che essi l'hanno subita. È interessante notare, incrociando il dato della provenienza della richiesta di aiuto e il motivo del contatto che i figli e le figlie si sono resi protagonisti di segnalazioni nel tempo. Tuttavia questa tendenza che negli ultimi anni risultava in diminuzione, nel corso del *lockdown* è notevolmente cresciuta (115 casi contro i 31 del 2019, pari rispettivamente al 2,3 e 1,4 per cento delle segnalazioni). Indicatore questo che contribuisce a chiarire meglio come il periodo del distanziamento sociale abbia visto una crescita del fenomeno della violenza domestica. Aver subito atti di violenza o aver assistito ad essi comporta dei cambiamenti nell'equilibrio psichico e fisico dei figli (minorenni o maggiorenni). Tra i casi registrati dal 1522 emerge la crescita di inquietudine (1.028 casi nel periodo considerato), l'aumento dell'aggressività (183 casi) o l'emersione di comportamenti « adultizzati » di accudimento e protezione verso i familiari vittime di violenza (197 casi).

IV. 3. Il report del Servizio 114

Come ha ricordato nel corso della sua audizione il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, durante la situazione causata

dall'emergenza COVID-19, è stata avvertita l'impellente esigenza di verificare la sussistenza di criticità rispetto alla protezione delle persone di minore età, al fine di poter individuare eventuali necessità di interventi e azioni specifiche per la tutela dei minori da abusi e maltrattamenti. In questo contesto il Dipartimento per le politiche della famiglia ha richiesto, al gestore del Servizio 114 – Emergenza infanzia, un *report* di aggiornamento. Sull'importanza del servizio in questione ci si soffermerà nel capitolo successivo. In questa sede ci si limiterà a riportare alcuni degli elementi emersi nel *report* su ricordato. Tale *report* è relativo alle dinamiche che coinvolgono i minori sviluppatasi in quest'ultimo periodo (21 febbraio-29 marzo 2020) e mostra anzitutto che i casi gestiti sono lievemente diminuiti rispetto al medesimo arco temporale dell'anno scorso (143 a fronte dei 158 rilevati nel 2019). Dal *report* si evince altresì che tra le situazioni di disagio segnalate al numero 114 – anche da parenti/amici/conoscenti delle vittime – si configurano casi di abuso e violenza domestica (per lo più fisica e psicologica) e casi correlati alla salute mentale (aventi ad oggetto ideazioni suicidarie), che rischiano di aggravarsi in un contesto di convivenza coatta e senza soluzione di continuità; inoltre la convivenza forzata e continuativa tra adulti di riferimento e bambini oragazzi può parimenti rendere più difficoltoso l'accesso alla richiesta di aiuto. Peraltro sempre il ministro Bonetti ha ricordato come sia stato predisposto anche un ulteriore *report* di aggiornamento per il periodo marzo-giugno 2020. Conseguentemente agli esiti del *report* il Dipartimento per le politiche della famiglia ha ritenuto di intervenire promuovendo una specifica campagna di comunicazione istituzionale, della quale si dirà più ampiamente in seguito.

IV. 4. L'impatto sulla criminalità in rete: dalle *baby gang* virtuali ai gruppi dell'orrore

Come accennato, il periodo del *lockdown* ha costretto l'intera popolazione a rivedere le proprie abitudini in numerosi ambiti, comportando necessariamente uno spostamento di molte attività sulla rete, facendo registrare, in tal modo, anche una notevole presenza dei minori *online* con relativo incremento, in tale ambito, di fattispecie delittuose specifiche.

Fin dall'inizio della diffusione pandemica del virus Sars-CoV-2, la Polizia postale e delle comunicazioni, con l'impiego di tutte le sue articolazioni territoriali ha intensificato il monitoraggio della rete, con lo scopo di scongiurare l'aumento di reati in esame; rafforzato il raccordo delle investigazioni nei canali di cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria, presupposto strategico fondamentale per disarticolare le illecite comunità virtuali caratterizzate da una struttura organizzata; innalzato, laddove possibile, il livello di collaborazione con i *social network* più diffusi in Italia, in un'ottica di sinergia nella lotta all'utilizzo improprio del *web*, definendo canali preferenziali di comunicazione e gestione dei casi penalmente rilevanti; aumentato l'impegno funzionale all'individuazione di un numero sempre maggiore di siti che contengono materiale pedopornografico, da inserire nella *black list*, gestita dal Centro nazionale per il

contrasto alla pedopornografia *online* (CNCPO), il cui accesso viene inibito, con modalità diverse a seconda dell'ubicazione dei *server* utilizzati, agli utenti *internet* attivi sul territorio italiano.

Grazie a tale impegno, nel periodo intercorso tra il 1° marzo e il 31 maggio 2020, nell'ambito delle attività svolte dal CNCPO, sono stati 195 i casi trattati, 139 le persone indagate, 8.847 i siti *internet* analizzati. Tra questi, i casi di adescamento sono risultati essere 99 e 35 le persone indagate.

Interessanti sono stati anche i risultati raggiunti nel periodo immediatamente successivo al *lockdown*, dove si sono visti gli esiti di molte attività iniziate nel periodo in esame, che hanno mostrato i loro effetti nel trimestre successivo. Infatti, nel periodo intercorso tra il 1° giugno e il 31 agosto 2020, sono state 395 le persone indagate e 9.225 gli spazi virtuali visionati. Ad oggi, gli spazi illeciti inseriti in *black list* sono 2.420.

Oltre alle tipologie già dettagliatamente illustrate nel capitolo relativo alla violenza tra minori, si pensi agli spazi *web* dedicati all'anoressia e alla bulimia, alle *social challenge*, agli stupri virtuali, al *revenge porn*, durante il periodo di *lockdown* sono emersi ulteriori, ma non meno preoccupanti, nuovi fenomeni, che riguardano i minori.

Fra i nuovi fenomeni criminogeni via *web* si segnala quello delle *baby gang* virtuali. Dopo il *lockdown*, durante l'estate, è emerso, a ben vedere, il caso di un gruppo di ragazzi di giovane età, fra cui cinque minorenni, responsabili di aver organizzato e realizzato un pestaggio ai danni di un coetaneo che aveva avuto attenzioni per una ragazza appartenente allo stesso contesto etnico-culturale della *gang*. Sui *social* sono avvenuti gli scambi per organizzare il pestaggio e attraverso i *social* è stato lanciato l'amo alla vittima perché si recasse in un luogo specifico, ignaro di cosa gli sarebbe accaduto. Sempre sui *social* è stato diffuso poi il video del pestaggio della vittima, per affermare la forza del gruppo e aumentare il danno per la vittima, mostrando a tutti quanto subito. Vittime e carnefici sono diventati così protagonisti di *stories* dalle quali derivano prove inconfutabili di responsabilità, anche gravi, nella commissione di reati. Le *gang* virtuali emulano i riti di affiliazione più tradizionali, ricorrendo a simbologie quali tatuaggi, e utilizzano parole in *slang* per distinguersi dalle *gang* rivali. Come per ogni fenomeno che interessa i ragazzi oggi, la forza del legame tra i membri del gruppo è non solo la condivisione di azioni di prevaricazione per motivi economici (sottrazione di *smarthphone* di ultima generazione, oggetti preziosi, furto di vestiario di marca, eccetera) ma anche la ricerca di affermazione e popolarità sociale che passa, inevitabilmente, dalla quantità di *follower* e *like* ottenuti sui più importanti *social*.

Allarme e preoccupazione desta poi il fenomeno denominato «*fight club*». I *social network*, così come le *app* di *instant messaging*, vengono utilizzati dai ragazzi per organizzare dei veri e propri combattimenti in strada, dandosi appuntamento in un determinato luogo della città ed affrontarsi in una sfida a colpi di pugni. Queste risse richiamano, purtroppo, un considerevole numero di spettatori e vedono decine di ragazzi sfidarsi in una sorta di *fight club* all'aperto. È inutile specificare che i video dei

combattimenti vengono immediatamente postati sui vari gruppi *social* e ricondivisi da un considerevole numero di utenti.

L'ultimo fenomeno che desta alcuni interrogativi in merito ai livelli di criticità a cui è arrivato il rapporto tra minori e nuove tecnologie è riferibile ai diversi casi, emersi a partire dal *lockdown* ma riferibili a segnalazioni e denunce antecedenti, relativi alla circolazione, su gruppi chiusi di *telegram* e *whatsapp*, frequentati da minorenni, di immagini di abuso sessuale su bambini, di aggressioni ed esecuzioni capitali, torture e violenze di ogni tipo, materiale spesso definito « *gore* ». Ancora, sono stati smantellati gruppi *social* nei quali a tale materiale « pesante » veniva aggiunto materiale riservato di immagini sessuali scambiate durante relazioni sentimentali consensuali, archiviato in *cloud* e *directory* con nomi oltraggiosi (cagne, stupro tua sorella, universitette, eccetera). Diverse le indagini che hanno consentito di identificare bambini e ragazzi che visionavano, scambiavano, chiedevano immagini orribili, denotando una preoccupante carenza di consapevolezza sulla gravità sia etica che penale di determinate azioni.

IV. 5. L'istituzione del Gruppo di lavoro su minori e COVID-19

Allo scopo di fornire un'adeguata lettura prospettica degli elementi degenerativi derivanti dalla crisi emergenziale in atto e introdurre un elemento proattivo nella elaborazione di possibili risposte per la definizione di misure di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in questo periodo, il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, ha ricordato l'istituzione di un Gruppo di lavoro su minori e COVID-19. Tale gruppo i cui lavori, coordinati dalla sociologa Chiara Saraceno, sono stati formalmente avviati il 20 maggio, è chiamato ad affiancare i lavori dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza. Il Gruppo ha il compito di elaborare azioni, strategie e politiche a favore della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel quadro del contrasto alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica, sia nel corso dell'attuale periodo emergenziale sia nelle fasi successive, al fine di contrastare l'insorgere di ogni forma di disagio, isolamento, discriminazione o ineguaglianza a danno delle persone di minore età. Lo stesso Ministro Bonetti, nella sua audizione in Commissione, ha ricordato come il gruppo abbia già formulato alcune specifiche raccomandazioni che riprendono e rafforzano, calandole nell'attuale contesto italiano, le preoccupazioni espresse dal Comitato ONU nelle Osservazioni conclusive 2019 in merito: alle disparità esistenti tra le regioni relativamente all'accesso ai servizi sanitari, allo standard di vita essenziale e all'istruzione per tutti i minorenni nel Paese; al miglioramento del sistema di raccolta dei dati, in particolare il sistema informativo dei servizi sociali, al fine di coprire tutte le aree della Convenzione e disaggregare i dati per età, sesso, disabilità, ubicazione geografica, origine etnica e nazionale e condizione socio-economica al fine di facilitare l'analisi della situazione di tutti i minorenni, in particolare di quelli in situazioni di vulnerabilità; a garantire che le linee guida nazionali siano applicate in modo efficace, appropriato e su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse regioni del Paese, tenendo conto

del fatto che esistono diverse forme di collocamento familiare dei minorenni nelle varie regioni.

IV. 6. Fra emergenza e *post* emergenza: alcune indicazioni per un immediato intervento

La situazione emergenziale legata alla crisi epidemiologica da COVID-19 non può dirsi ancora risolta. Il riacuirsi del numero di casi e la conseguente adozione di misure di contenimento rischiano di impattare nuovamente anche in modo incisivo sulla vita di tanti minori. È necessario quindi intervenire con incisività per evitare che gli effetti della crisi pandemica determinino un ulteriore rafforzamento delle disuguaglianze, penalizzando soprattutto le fasce più deboli e le categorie più vulnerabili, fra cui i minori. Senza voler anticipare le conclusioni dell'indagine, si ritiene opportuno in questa sede limitarsi a evidenziare alcune delle misure necessarie a fronteggiare nell'immediato i fenomeni violenti ai danni dei minori, in questo contesto emergenziale. Si tratta di misure che, ovviamente, devono essere inserite nel quadro dei più ampi interventi che la Commissione ritiene necessari per fronteggiare tutte le forme di violenza tra e ai danni di bambini e adolescenti.

In primo luogo, appare necessario un potenziamento della capacità di presa in carico integrata da parte dei servizi socio-sanitari e legali. In questo contesto è necessario proseguire nel solco del potenziamento della Campagna di comunicazione sul numero 1522 condotta dal Ministero della famiglia e delle pari opportunità al fine di favorire, anche nell'ipotesi di nuove chiusure, un più facile strumento di denuncia e di aiuto anche ai fini dell'emersione della violenza.

Ancora non si può non trascurare l'importanza di un ampliamento ulteriore dei servizi nazionali, quali il numero antiviolenza (1522) e il numero di emergenza per l'infanzia (114), al fine di renderli maggiormente conoscibili e accessibili soprattutto a quelle parti della popolazione minorenni attualmente colpite da forme multiple di discriminazione.

Da ultimo, sempre sul piano dell'emergenza, si ritiene essenziale prevedere modalità di segnalazione informale di facile fruibilità (in mancanza di telefono o di linea *internet*, o di loro impossibilità d'uso) con successiva riconducibilità ai canali istituzionali di accertamento.

Capitolo V

LA VIOLENZA SUI MINORI: UN FENOMENO SOMMERSO. COME FARLA EMERGERE E PREVENIRLA ?

V. 1. Numero verde e linee di ascolto

La violenza ai danni di bambini e adolescenti, anche nel caso in cui essa veda minori stessi come autori, rappresenta un fenomeno di difficile emersione. Uno degli ostacoli è rappresentato dalla difficoltà per le giovani

vittime di trovare spesso il coraggio per far emergere gli abusi. Ovviamente nel caso di violenza domestica la difficoltà è senza dubbio maggiore, in quanto sono proprio coloro che dovrebbero aiutare e sostenere il minore ad esserne i carnefici. In questo paragrafo sono analizzati, alcuni degli strumenti attraverso i quali favorire l'emersione degli abusi e delle violenze. Si tratta anche in questo caso di un'analisi limitata ai soli istituti oggetto di trattazione e discussione nel corso dell'attività conoscitiva.

114 emergenza infanzia: il numero verde di pubblica utilità

Un importante ruolo è svolto, in primo luogo, dal numero verde di pubblica utilità 114-emergenza infanzia, attivato dal Dipartimento per le politiche della famiglia e gestito dall'Associazione « S.O.S. Il Telefono Azzurro Onlus », attraverso il quale è possibile segnalare situazioni di disagio o pericolo riguardanti l'infanzia e l'adolescenza.

Nel mese di giugno 2020, peraltro, come ha ricordato il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, è stata avviata da parte del Dipartimento proprio una campagna di comunicazione istituzionale finalizzata a diffondere una maggiore conoscenza del servizio stesso.

La campagna è nata con lo scopo di accrescere l'informazione sul servizio reso dal numero 114 e informare, soprattutto i minori, della possibilità di accedere al servizio stesso, gratuito e attivo ventiquattr'ore al giorno, e poter chiedere aiuto, o inviare una segnalazione, con facilità e in tempo reale. Il *claim* della campagna è stato: « Non aspettare. Riscrivi la tua storia ». Lo *spot*, sia televisivo che radiofonico, affidava la narrazione alla voce di una ragazzina che ricordava che i casi di violenza sui minori si possono segnalare in qualunque momento e chiedere aiuto è possibile sempre attraverso il numero telefonico 114 o attraverso l'*app*, per *chat* e per *whatsapp*.

È appena il caso di rilevare che soprattutto nel periodo di *lockdown* legato alla crisi epidemiologica un importante ruolo nell'emersione del fenomeno della violenza, soprattutto domestica è stato svolto, come si è detto nel capitolo precedente, dal numero verde 1522.

1.96.96: una linea di ascolto e consulenza per tutte le vittime

Oltre al numero verde, l'Associazione Telefono Azzurro gestisce da anni anche la linea di ascolto e consulenza 1.96.96.

Come si sottolinea nel documento redatto dall'associazione e acquisito agli atti dalla Commissione, la linea di ascolto rappresenta un servizio, anche in questo caso gratuito e attivo ventiquattr'ore su ventiquattro, tutti i giorni dell'anno. Attraverso la linea telefonica e la *chat* l'associazione fornisce supporto e aiuto psicologico a bambini, adolescenti e adulti, operando in collaborazione con i servizi del territorio.

L'accoglienza e l'ascolto offerti dall'operatore ai bambini e agli adolescenti hanno l'obiettivo di creare una relazione di fiducia attraverso la quale possano esprimere sentimenti, emozioni e bisogni. Indipendentemente dalla motivazione che spinge un bambino o un ragazzo a chiedere aiuto, l'associazione ha sottolineato come sia importante considerare ogni situa-

zione come unica e non omologarla ad altre che possano sembrare simili, dando priorità alla singolarità di ciascuna esperienza.

Lo spazio offerto agli adulti ha, invece, l'obiettivo di orientarli e aiutarli a gestire concretamente situazioni di disagio o pregiudizio che coinvolgono bambini e ragazzi; operatori esperti offrono supporto emotivo nell'affrontare dette situazioni, accompagnandoli, laddove necessario, anche in un percorso di segnalazione e di accesso alle competenti strutture territoriali. Sul piano dell'emersione l'operatore accoglie e ascolta i bisogni e le richieste di aiuto di bambini e ragazzi. Approfondisce insieme a loro la situazione, ne comprende i vissuti e fornisce sostegno emotivo. Costruisce insieme a loro un percorso di aiuto che sia rispettoso dei loro tempi e desideri, senza perderne di vista la tutela e la protezione. Rinforza le loro risorse personali e laddove possibile coinvolge gli adulti di riferimento. Quando necessario, coinvolge i professionisti dei servizi del territorio coi quali effettua successivamente periodici *follow up*.

Le segnalazioni di situazioni di rischio o pregiudizio per uno o più bambini e adolescenti e le situazioni di emergenza contestuale o con pericolo di reiterazione nelle ore successive che richiedono un intervento nell'immediato (delle Forze di polizia, delle procure, dei tribunali o del 118) sono considerate di competenza del « Servizio 114 emergenza infanzia »; pertanto quando vengono riportate dagli adulti alla « Linea 1.96.96 », sono ad esso trasferite per la gestione operativa attraverso il sistema informatico. Grazie a soluzioni *software* specifiche per la gestione del centralino e dei dati, è possibile infatti il passaggio diretto della chiamata agli operatori del « 114 Emergenza Infanzia » oltre che l'analisi e lo sviluppo dei processi di informatizzazione dei contenuti.

V. 2. L'adozione di modelli organizzativi gestionali e di protocolli sanitari

Il ruolo del pronto soccorso e il Progetto REVAMP

Come accennato, il fenomeno della violenza a danno dei minori, specialmente quando collegato ad abuso o maltrattamento in ambito familiare e relazionale, è difficilmente misurabile. Infatti, l'osservazione dei casi di violenza risulta complessa per un soggetto esterno, a causa della mancata emersione, dovuta alla tendenza della vittima e degli aggressori a celare i comportamenti devianti in ambiti sociali ristretti, familiari e amicali. Caratteristico, infatti, come ha evidenziato anche il Ministro per la salute, Roberto Speranza, nel corso della sua audizione, è il fenomeno dell'*under reporting* nelle rilevazioni ufficiali, sia in quelle relative agli eventi criminali, sia in quelle sanitarie. Ecco perché, per programmare interventi mirati di prevenzione e presa in carico e valutarne l'efficacia, è necessario misurare il cosiddetto *burden of disease*. Occorre lavorare per poter disporre di dati sempre più attendibili, che consentano di migliorare l'analisi e lo studio del fenomeno. Per questo motivo è opportuno affrontare il problema basandosi sempre di più su dati derivanti dai servizi di pronto soccorso ospedaliero e non soltanto sulle denunce alle autorità di aggres-

sioni o maltrattamenti. La rilevazione della violenza presso i pronto soccorso riveste un ruolo determinante nel caso in cui le vittime siano bambini, donne o soggetti per qualche motivo fragili e indifesi. È sempre più indispensabile applicare protocolli che consentano di raccogliere le testimonianze, aiutando le vittime ad esternare i propri problemi e quindi a provare a chiedere aiuto.

In tale contesto, l'uso di sistemi di codifica efficaci per la rilevazione delle informazioni è uno strumento essenziale. Infatti, l'attenta rilevazione dei casi di violenza e la loro verifica nel tempo permettono di individuare soggetti a rischio che più volte accedono alle cure del pronto soccorso. A tal fine è necessario l'individuazione di indicatori da utilizzare come *screening* durante la prestazione di pronto soccorso, al fine di facilitare l'operatore sanitario nel riconoscimento precoce di casi sospetti.

Ecco perché, nell'ambito dell'attuazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2015, il Ministero della salute ha promosso la diffusione presso i pronto soccorso del modello di intervento « codice rosa », attraverso la formazione congiunta degli operatori che operano direttamente nella presa in carico delle vittime di violenza e che costituiscono la rete operativa territoriale. Si tratta di operatori sanitari di pronto soccorso, medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, specialisti, ma anche Forze dell'ordine, magistratura, associazioni di volontariato e centri antiviolenza.

Inoltre con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 novembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 30 gennaio 2018, sono state emanate le linee guida nazionali per le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitari alle donne che subiscono violenza, che rafforzeranno ulteriormente le competenze degli operatori sanitari coinvolti nel percorso delle vittime di violenza all'interno del pronto soccorso.

In ragione dell'elevato numero di accessi della popolazione per diversi problemi di salute, il pronto soccorso rappresenta un osservatorio e un nodo di intercettazione importante per identificare e accogliere situazioni di maltrattamento che potrebbero altrimenti rimanere in una condizione di invisibilità, dando avvio alla presa in carico complessiva del bambino/a e indirizzando a percorsi di sostegno e protezione. Per le finalità della misurazione del fenomeno della violenza a danno dei minori, il Ministero della salute, fin dal 2011, insieme all'Istituto superiore di sanità, ha finanziato e realizzato nell'ambito del programma del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie il progetto « Sistema informativo nazionale sugli infortuni in ambienti di civile abitazione », che si integra con i sistemi attivi a livello locale, con il sistema europeo *Injury database* (IDB) e con il Sistema informativo nazionale delle esposizioni pericolose e delle intossicazioni (SIEPI), attivo presso l'Istituto superiore di sanità.

Con tale progetto è stata avviata una rete di centri di pronto soccorso ospedaliero, che ha adottato la rilevazione semplificata degli incidenti e della violenza conforme alle linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità sulla sorveglianza delle lesioni.

Successivamente, il Ministero della salute ha promosso e finanziato il progetto *REpellere Vulnera Ad Mulierem et Puerum* (REVAMP), per il controllo e la risposta alla violenza su persone vulnerabili, come la donna e il bambino, e modelli di intervento nelle reti ospedaliere, nei servizi socio-sanitari, nonché una prospettiva europea, con il coordinamento dell'Istituto superiore di sanità e con il coinvolgimento di sei regioni (Piemonte, Lombardia, Toscana, Lazio, Basilicata e Sicilia), finanziata dal Ministero nell'ambito del programma di attività del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie.

Sul funzionamento e sugli esiti di tale progetto la Commissione ha ascoltato la dottoressa Eloise Longo, sociologa e antropologa, del Dipartimento di neuroscienze, dell'Istituto superiore di sanità. L'audita nel ricordare come, secondo una parte della letteratura scientifica, un sistema di *screening* in *setting* di emergenza sanitaria o a livello ambulatoriale, basato sull'utilizzo di indicatori accompagnati dall'esame obiettivo, rappresenta la procedura più promettente per una diagnosi precoce di abuso in pronto soccorso, portando in maniera significativa all'emersione dei casi di violenza su minore, ha ribadito come obiettivo del progetto sia stato quello di armonizzare e ottimizzare i modelli d'intervento nei servizi sanitari ospedalieri e territoriali a partire dal problema del riconoscimento delle vittime (donne e minori) che si presentano nei *setting* di assistenza sanitaria in emergenza. Il modello di intervento proposto nell'ambito del progetto REVAMP segue le fasi logiche di assistenza e supporto delle potenziali vittime di violenza relazionale: riconoscimento; accoglienza e colloquio; diagnosi differenziale di abuso e presa in carico; accompagnamento ai servizi socio-sanitari e sostegno alla vittima e suoi familiari.

Una proposta di modello organizzativo-gestionale

Uno dei documenti predisposti dai tavoli tecnici nei quali si è articolato il lavoro del Progetto in particolare ha delineato una proposta di modello organizzativo gestionale – espressamente condiviso anche dall'Ospedale Gaslini, nel documento inviato alla Commissione e acquisito agli atti dell'indagine – fondato su alcuni specifici aspetti.

Il sistema prospettato si basa in primo luogo sulla centralità dei servizi di emergenza. Le esperienze italiane relative alla presa in carico sistematica del minore vittima di violenza, da parte delle strutture sanitarie, sono ancora relativamente scarse e disomogenee, tuttavia, si sottolinea l'importanza, in questo ambito, dei servizi di pronto soccorso sia pediatrico che generalista, dove il ruolo dell'operatore dell'urgenza diventa centrale nell'identificazione dei casi. Il pronto soccorso rappresenta un osservatorio privilegiato per intercettare e accogliere situazioni di maltrattamento, che potrebbero altrimenti rimanere in una condizione di invisibilità, dando avvio alla presa in carico complessiva della persona e indirizzando a percorsi di sostegno e protezione. L'azione del pronto soccorso si può riassumere nelle seguenti funzioni: rilevazione e presa in carico precoce di casi di violenza dichiarata e sospetta; percorso diagnostico e terapeutico. Con riguardo alla diagnosi e al primo intervento di cura e sostegno il servizio del pronto soccorso

assume una valenza peculiare soprattutto in relazione alla rilevazione e alla identificazione dei segni e delle manifestazioni cliniche obiettivabili; alla diagnosi differenziale tra segni e manifestazioni cliniche a etiologia traumatica o patologica; alla diagnosi differenziale tra lesione traumatica accidentale e non accidentale e infine al supporto clinico per la valutazione dell'ipotesi di reato e della perseguibilità di ufficio.

In secondo luogo, elementi essenziali del modello delineato sono la presenza nella struttura non solo di specializzazioni (dalla terapia intensiva pediatrica alla ginecologia dell'infanzia e dell'adolescenza alla neuropsichiatria infantile) funzionali alla rilevazione, diagnostica differenziale, cura e *follow-up* dei pazienti potenzialmente soggetti ad abusi e maltrattamenti, ma anche di una vera e propria *équipe* multidisciplinare riconosciuta a livello aziendale coordinata dal pronto soccorso pediatrico e impegnata nelle attività di consulto e di collaborazione per la presa in carico del paziente e stesura del piano di cura con le unità operative e i servizi aziendali; nel raccordo con le agenzie territoriali sociali e giudiziarie e la pediatria di famiglia secondo un « modello di rete »; nel raccordo con i servizi sociali territoriali, la magistratura e le Forze dell'ordine, operando sinergicamente per l'invio di tutta la documentazione funzionale alla migliore gestione dei singoli casi e infine nella raccolta dei dati attraverso l'utilizzo di tracciati informatizzati e schede specificamente predisposte nella attività di formazione e di ricerca.

In terzo luogo il modello prospettato presuppone la definizione di strumenti organizzativi e di lavoro integrato. Sono strumenti indispensabili allo svolgimento dell'attività, in particolare, la previsione di griglie orientate di valutazione da applicare al *triage* da parte del personale infermieristico di pronto soccorso; le procedure approvate e condivise per la gestione del caso in urgenza e in ricovero/*follow-up*; nonché le procedure per la trasmissione di segnalazione alla autorità e per la fase di passaggio alle strutture territoriali.

Da ultimo è imprescindibile condizione per il funzionamento del sistema la previsione di un programma di formazione e aggiornamento periodico per il personale sanitario (prioritariamente personale del Dipartimento di emergenza/pronto soccorso). Aspetto questo sul quale si dirà più ampiamente nel paragrafo che segue.

Le previsioni contenute nei nuovi LEA

Come ha evidenziato nel proprio intervento il Ministero della salute, Roberto Speranza, un ruolo importante nelle politiche di prevenzione e contrasto della violenza anche a danni dei minori è svolto dagli stessi LEA-livelli essenziali di assistenza. Questi prevedono, in vari articoli, un potenziamento dei servizi a sostegno della genitorialità e a supporto dei bambini in situazioni di disagio o vittime di maltrattamenti e abusi. In particolare, l'articolo 24 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017, pubblicato nel supplemento ordinario n. 15 alla *Gazzetta Ufficiale* 18 marzo 2017, n. 65, (Assistenza sociosanitaria ai minori, alle donne, alle coppie, alle famiglie) stabilisce che, nell'ambito

dell'assistenza distrettuale, domiciliare e territoriale ad accesso diretto, il Servizio sanitario nazionale garantisca alle donne, ai minori, alle coppie e alle famiglie le prestazioni, anche domiciliari, medico-specialistiche, diagnostiche e terapeutiche, psicologiche, psicoterapeutiche e riabilitative, mediante l'impiego di metodi e strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche necessarie e appropriate.

V. 3. Conoscere per riconoscere e riconoscere per intervenire: l'importanza della formazione dei pediatri e del personale medico, degli insegnanti e delle Forze di polizia

La violenza ai danni dei minori è un fenomeno, come più volte accennato, in gran parte sommerso o comunque di difficile e spesso tardiva emersione. Al fine di favorire l'individuazione, quanto più precoce possibile, degli episodi di violenza che vedono come vittime i minori è necessario che « le sentinelle » del sistema siano adeguatamente formate.

Un ruolo chiave nel riconoscimento dei primi segni dell'abuso può essere svolto dai pediatri di famiglia, come è stato, del resto, evidenziato anche dal vice presidente nazionale della Federazione italiana medici pediatri, dottor Luigi Nigri. Siffatto ruolo però per essere efficacemente espletato richiede un'adeguata e specifica formazione nel riconoscimento dei sintomi e degli indicatori di una sospetta violenza o di un abuso. Occorre prevedere un sistema di segnalazione dei casi sospetti, che contempli anche idonee garanzie al fine di evitare i rischi connessi a eventuali infondati e/o falsi abusi, i quali, come è noto, possono determinare sul minore conseguenze negative pari a quelle di abusi effettivamente subiti.

Sempre sul piano medico è essenziale, come accennato nel paragrafo precedente, assicurare una specifica competenza anche per i medici pediatri di pronto soccorso. Il problema – come è stato rilevato dal professor Parano – è principalmente culturale: « oggi in Italia e nella maggior parte dei Paesi in tutto il mondo non esiste né durante il corso di laurea in medicina né durante la specializzazione in pediatria un insegnamento specifico su queste tematiche, se non con poche eccezioni ».

Altrettanto importante è, poi, il ruolo della scuola e della formazione dei docenti, i quali potrebbero, soprattutto con riguardo ai minori in età scolare, intercettare i segnali di violenza, prevenendo il verificarsi di drammatici epiloghi. Come ha evidenziato anche l'Associazione nazionale dei dirigenti scolastici, riprendendo quanto affermato nel Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, la scuola costituisce un osservatorio privilegiato per riconoscere segnali di disagio e di sofferenza, considerato il tempo che vi trascorrono bambine, bambini e adolescenti. La stessa Associazione ha però rilevato come esista un problema di formazione più che di sensibilizzazione, cui si accompagna un importante problema di coordinamento. Nonostante siano state avviate iniziative virtuose in diversi territori, dirigenti scolastici e docenti denunciano a ben vedere serie difficoltà a concordare con medici e operatori valutazioni e responsabilità al fine di attivare percorsi condivisi e sinergici.

Nella prevenzione e nel contrasto della violenza, le alunne e gli alunni dovrebbero trovare un canale per poter essere ascoltati su atti di violenza

subiti direttamente o vissuti tra le mura domestiche. L'obiettivo si può raggiungere attraverso specifiche iniziative di formazione, rivolte sia a docenti che dirigenti – perché diventino capaci di leggere in maniera adeguata eventuali segnali di disagio – sia al personale ATA che spesso intercetta i ragazzi nelle situazioni meno convenzionali come la ricreazione, l'uso dei servizi igienici, i malesseri. Occorre, inoltre, avviare percorsi comuni con gli altri servizi del territorio che possono prevenire e intervenire. Importante è interagire, nel miglior interesse del minore, con franchezza e senso di responsabilità nella comunicazione tra scuola e servizi sociali territoriali, al fine di favorire una lettura condivisa delle criticità emerse e di eventuali buone prassi rilevate, presenti nel territorio: trattandosi di situazioni di sofferenza di un minore il tempo d'intervento è una variabile non indifferente.

È importante, però, non solo una formazione sul piano della individuazione dei segnali dell'abuso, ma anche sulle misure da adottare per far cessare la violenza.

Anche in questo caso dall'attività conoscitiva svolta non risulta che nei corsi di laurea o di specializzazione finalizzati alla didattica siano contemplati specifici insegnamenti sul tema della violenza.

Per quanto concerne le forze dell'ordine sia il Ministro dell'interno, Luciana Lamorgese, che il direttore del servizio di Polizia postale, Nunzia Ciardi, nel prendere atto del fatto che il tema della violenza minorile richieda un approccio multidisciplinare, nonché mirate azioni di formazione che consentano lo sviluppo di adeguate professionalità, hanno rilevato che già da tempo si investe nello sviluppo di metodologie di formazione dedicata, i cui moduli sono proposti, sia in sede di avviamento alla professione, che in fase di aggiornamento. L'obiettivo è di individuare, formare e mantenere aggiornato il personale con particolare attitudine ad affrontare i casi di violenza sui minori e di genere. Ciò anche con il contributo scientifico offerto da psicologi e docenti universitari, rilevante per lo sviluppo delle migliori prassi di approccio nei confronti delle vittime di violenza, nonché per la corretta valutazione del rischio. A tal fine sono stati organizzati moduli formativi sulla violenza di genere, tematica strettamente connessa a quella della tutela dei minori in ambito familiare, e incontri di approfondimento sulla protezione dei diritti del fanciullo. In quest'ambito il Dipartimento della pubblica sicurezza ha elaborato e diffuso le Linee guida in materia di misure di prevenzione personali (luglio 2019), con l'intento di fornire indicazioni valide sull'istituto dell'ammonimento del questore, a tutela delle vittime di *stalking*, di violenza domestica e di *cyberbullismo*. Dette linee guida costituiscono un valido strumento di supporto, anche al fine didattico, dal momento che offrono anche il quadro delle più recenti pronunce giurisprudenziali e delle buone prassi, frutto dell'esperienza operativa maturata, negli anni, dagli uffici di polizia. I risultati conseguiti – ha sottolineato espressamente il Ministro dell'interno – incentivano ad andare avanti su questa strada e sollecitano la promozione di ulteriori iniziative formative per affinare sempre di più il livello di qualificazione professionale del personale che entra in contatto con le

vittime dei reati in argomento, puntando al coinvolgimento di un numero sempre maggiore di operatori.

V. 4. Un sito *internet* per aiutare a comprendere i segnali dell'abuso: Conosci-Riconosci-Segnala (CRS)

Come accennato, dall'attività conoscitiva è emerso che tra i motivi che contribuiscono alla non emersione di una gran parte dei casi di violenza sui minori, vada annoverato il fatto che coloro che interagiscono periodicamente con i minori, frequentemente non conoscono o non sono in grado di riconoscere le manifestazioni fisiche e comportamentali (segnali o campanelli d'allarme), suggestive di fenomeni di maltrattamento o di abuso.

Proprio per far fronte a tale criticità a partire dal mese di ottobre del 2018, il professor Enrico Parano, del CNR di Catania, ha riferito alla Commissione di una iniziativa portata avanti da un *team* di professionisti, che si occupano in maniera trasversale di abusi sui minori, tra i quali pediatri, neurologi pediatri, neuropsichiatri infantili, psicologi dell'età evolutiva, ortopedici, biologi e sociologi, tutti affiliati a enti pubblici assistenziali, universitari e di ricerca, il quale ha ideato e realizzato un sito *web* (www.abusisui minori.it), denominato « Conosci-Riconosci-Segnala (CRS) », consultabile, gratuitamente, tramite *computer*, *smartphone* e *tablet*. Il sito riguarda alcuni aspetti della prevenzione primaria e secondaria della violenza sui minori (sensibilizzare, informare, conoscere; riconoscere e agire precocemente), ed è stato ideato per aiutare tutti coloro che interagiscono regolarmente con i minori, incluso medici e paramedici, genitori e familiari, insegnanti e personale scolastico, centri sportivi e palestre, parrocchie, oratori e comunità religiose, centri educativi e ricreativi, a conoscere e riconoscere sintomi e comportamenti (segnali o campanelli d'allarme), suggestivi di situazioni di sospetto maltrattamento o abuso su un minore, e per favorire anche l'eventuale approfondimento o segnalazione del caso.

In breve, il sito è costituito da diverse sezioni, tra le quali due (Violenza sui minori e Tipologie d'abuso) riportano informazioni utili ai fini delle conoscenze e sensibilizzazione sul tema della violenza sui minori (prevenzioni primaria); una sezione (Galleria immagini) include una rappresentazione grafica (disegni e non fotografie) dei principali segni clinici, fisici e comportamentali suggestivi di maltrattamento o abuso su un minore; una sezione (Campanelli d'allarme), elenca i principali segni clinici, fisici e comportamentali, suggestivi di abusi sui minori: alcuni vengono generalmente indicati quali segnali di sospetto, altri invece sono spesso altamente suggestivi (elevato sospetto) di fenomeni di maltrattamento o abusi sui minori (prevenzione secondaria).

Con riguardo al sito pur essendosi registrato in Commissione un condiviso apprezzamento per le finalità, ovvero quello di far conoscere e riconoscere i casi di violenza sui minori, sono state espresse da alcuni componenti talune riserve sulla assenza di un protocollo volto a evitare i falsi abusi. Un ampliamento del numero dei segnalanti infatti potrebbe determinare, se non sono previste delle misure *ad hoc*, un parallelo aumento

anche del numero di false denunce, con effetti evidentemente negativi sui minori.

V. 5. Dal sistema informativo sui bambini segnalati al programma P.I.P.P.I.

La già ricordata indagine nazionale sul maltrattamento dei minori effettuata nel 2015 dal CISMAI e dall'associazione *Terre des Hommes* con il supporto del Garante nazionale per l'infanzia, nell'analizzare una platea di oltre due milioni di bambini residenti in 231 comuni, ha posto in luce come siano circa 450.000 i minori presi in carico dai servizi sociali, di cui 91.000 a causa di maltrattamenti. Da questi dati, come ha evidenziato il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, emerge con evidenza che la famiglia svolge un ruolo cruciale e che le carenze affettive o materiali costituiscono – nel nostro Paese – la principale causa di diffusione di maltrattamenti a danno dei minori. Peraltro il bambino o l'adolescente che cresce in un contesto familiare caratterizzato da povertà, degrado sociale ed emarginazione non solo risulta maggiormente esposto al rischio di subire violenza, ma potrebbe anche, a sua volta, risultare più facilmente incline ad atteggiamenti aggressivi e, dunque, diventare egli stesso un soggetto violento. È proprio alla luce di questa considerazione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali riconosce nell'ambito della lotta alla violenza fra i minori un ruolo essenziale a tutte quelle misure a sostegno delle famiglie, soprattutto le più vulnerabili. In questo contesto si inserisce in primo luogo, ha ricordato sempre il Ministro Catalfo, il sostegno all'attuazione e alla diffusione del casellario dell'assistenza, per la parte che riguarda il sistema informativo sui bambini segnalati e presi in carico dai servizi sociali, per conferire uniformità alla raccolta delle informazioni sulle prestazioni sociali erogate, sulle caratteristiche personali e familiari e sulla valutazione del bisogno. Il menzionato casellario, regolato dal regolamento di cui al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 16 dicembre 2014, n. 206, ha rappresentato una importante novità e, secondo il Ministro del lavoro, deve diventare la base di un sistema permanente di monitoraggio. Inoltre, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è coinvolto nell'attuazione della legge per la promozione dei diritti dell'infanzia, ossia la legge 28 agosto 1997, n. 285. Nello specifico, il Ministero svolge un fondamentale ruolo di impulso a progettualità che mira a contrastare, attraverso il rafforzamento della *governance* territoriale, situazioni di marginalità e a favorire buone pratiche di inclusione. La predetta legge ha istituito un Fondo nazionale speciale al fine di « realizzare interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza », da destinare a interventi realizzati dalle amministrazioni locali. Attualmente, ha precisato il ministro Catalfo, il Fondo viene ripartito tra 15 città, (le cosiddette « città riservatarie »), con vincolo di utilizzo, secondo gli scopi definiti dalla legge ed è uno dei principali strumenti di attuazione in Italia della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

del 20 novembre 1989. L'utilizzo del Fondo è oggetto di monitoraggio periodico in relazione ai progetti realizzati dagli enti locali. Per il 2019 le risorse stanziare ammontano a 28.794.000 euro.

Tra gli ulteriori strumenti promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la buona riuscita dell'attuazione della citata legge n. 285 del 1997, si riscontrano il Tavolo di coordinamento tra il Ministero stesso e le città riservatarie, cosiddetto « Tavolo 285 », nonché la banca dati dei progetti. Il Tavolo 285 è sede di confronto tra l'amministrazione centrale e i comuni beneficiari del Fondo e in seno ad esso vengono sviluppati approfondimenti specifici, individuate aree di sperimentazione innovative congiunte, promosse indagini *ad hoc* utili a rappresentare le caratteristiche delle politiche delle città in questo settore. L'esperienza e la metodologia consolidata dal Tavolo 285 si è sviluppata a partire dagli anni Novanta con l'adozione del metodo aperto di coordinamento del « processo di Lussemburgo » e poi nel quadro della strategia di Lisbona, finalizzato alla realizzazione di politiche integrate tra diversi livelli di governo allo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, innovazione e convergenza nei risultati. Da questo lavoro all'interno del Tavolo 285 sono nati diversi progetti, tra cui è particolarmente degno di nota, per i profili che ci interessano, il programma P.I.P.P.I. (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione), nato nel 2010 con l'obiettivo, tra l'altro, di prevenire il disagio familiare e contrastare quelle situazioni di vulnerabilità che possono evolversi in fenomeni di violenza o maltrattamento dei minori. Più precisamente, il programma persegue la finalità di contrastare l'esclusione sociale dei minorenni e delle loro famiglie, favorendo azioni di promozione del loro benessere mediante accompagnamento multidimensionale, al fine di limitare le condizioni di disuguaglianza provocate dalla vulnerabilità e dalla negligenza familiare, che rischiano di segnare negativamente lo sviluppo dei bambini a livello sociale e scolastico.

Il programma P.I.P.P.I. è il risultato di una collaborazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare dell'Università di Padova, con la partecipazione dei servizi sociali e di protezione e tutela minori, come le cooperative del privato sociale, di alcune scuole e di alcune aziende sanitarie locali (ASL) che gestiscono i servizi sanitari degli enti locali coinvolti nella sperimentazione.

A partire dal 2011 con la partecipazione di 10 città riservatarie, si sono susseguite fino ad oggi nove implementazioni. In totale, nelle prime otto implementazioni sono stati coinvolti circa 4.000 bambini e più di 200 ambiti territoriali in 19 regioni italiane e due province autonome.

Il metodo e le logiche del programma sono state messe a sistema e diffuse grazie all'approvazione in sede di Conferenza unificata, nel dicembre 2017, delle linee di indirizzo nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. A partire dal 2019, il programma viene attuato sull'intero territorio nazionale grazie alle risorse del « Fondo nazionale politiche sociali » che, per l'anno 2019, ammontano complessivamente a 393.958.592 euro, di cui 391.726.202 destinate alle regioni e 2.232.390 destinate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per

interventi a carico del Ministero stesso e per la copertura degli oneri di funzionamento finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Ciò che è importante rilevare, ha precisato sempre il ministro Catalfo, è che la popolazione *target* del programma è costituita da famiglie « negligenti », caratterizzate da una carenza significativa o un'assenza di risposte ai bisogni di un bambino, bisogni riconosciuti come fondamentali sulla base delle conoscenze scientifiche attuali e dei valori sociali adottati dalla collettività di cui il bambino è parte.

La negligenza, più precisamente, si pone in una zona grigia di problematiche familiari a metà strada tra la normalità e la patologia e secondo gran parte della letteratura internazionale, costituisce la forma di maltrattamento attualmente più diffusa in tutti i Paesi occidentali, nonché la principale causa di allontanamenti. Ne scaturisce l'esigenza di intervenire per porre un freno a questi fenomeni che finiscono per influire negativamente sullo sviluppo dei minori e soprattutto incidono pesantemente sulla situazione complessiva di disordine, conflitto e violenza che segna drammaticamente i nostri giorni.

Il P.I.P.P.I. riconosce quindi la negligenza parentale come uno spazio di speciale opportunità per mettere in campo interventi orientati alla prevenzione, in particolare ottemperanza alle leggi 28 agosto 1997, n. 285, 28 novembre 2000, n. 328, e 28 marzo 2001, n. 149, e si iscrive all'interno delle linee sviluppate dalla « Strategia Europa 2020 » per quanto riguarda l'innovazione e la sperimentazione sociale come mezzi atti a rispondere al problema della povertà, sperimentando azioni in grado di sviluppare una genitorialità positiva, diffusa nell'ambiente di vita dei bambini che vivono in condizioni di vulnerabilità, così da rompere il ciclo dello svantaggio sociale.

Considerando poi la stretta connessione tra povertà economica, sociale, culturale, ed educativa e la degenerazione in episodi di violenza intra-familiare e vulnerabilità familiare, il Ministro del lavoro ha sottolineato l'importanza, anche sul piano della prevenzione della violenza, del reddito di cittadinanza. Questa misura di contrasto alla povertà, infatti, secondo il ministro Catalfo « assume una rilevanza pregnante, non solo quale strumento di liberazione dalla condizione di bisogno materiale, ma anche nella sua accezione di misura di inclusione sociale ». Oltre al riconoscimento del beneficio economico, la disciplina sul Reddito di cittadinanza prevede, per le famiglie più disagiate, l'attivazione di un percorso volto all'inclusione sociale, cui si ricorre qualora si ravvisino bisogni complessi e multidimensionali del nucleo familiare. In tali ipotesi si stipula il Patto per l'inclusione sociale che viene sottoscritto dai destinatari del reddito di cittadinanza con i servizi sociali del comune che coordineranno interventi di rete con i centri per l'impiego e gli altri servizi territoriali.

Il Patto per l'inclusione sociale è regolato dalle apposite linee guida approvate in data 27 giugno 2019, frutto del delicato lavoro svolto da questo Ministero in collaborazione con regioni, comuni, ordine degli assistenti sociali, Università di Padova e Banca mondiale.

Come espressamente previsto nelle linee guida, la *ratio* del Patto per l'inclusione sociale è che il reddito da solo non basti a far uscire dalla

povertà, in quanto la mancanza di reddito spesso non è la causa della povertà, ma il suo effetto. Le cause invece possono essere diverse e, tipicamente, di natura multidimensionale. Ed è proprio sulle motivazioni che sono alla base della povertà che la normativa sul reddito di cittadinanza intende agire, sviluppando una progettazione personalizzata che individui bisogni e risorse di ogni nucleo familiare, predisponga interventi appropriati, lo accompagni verso l'autonomia. Si tratta di un percorso che – ha ribadito il Ministro del lavoro – si realizza con il concorso di più soggetti e segnatamente dei servizi sociali, dei servizi socio-sanitari, dei centri per l'impiego e anche degli enti del Terzo settore.

Capitolo VI

QUANTO COSTA LA VIOLENZA ? LA VIOLENZA: NON SOLO COSTI UMANI E SOCIALI

La violenza oltre a produrre effetti immediati sul piano sociale e umano – dei quali si è già detto nei capitoli precedenti – comporta anche degli indubbi « costi » economici e finanziari sull'intera comunità. Riflessioni in tal senso stanno sempre più maturando con riguardo alla violenza contro le donne. Ben poco, soprattutto con riguardo al contesto nazionale, invece viene detto in relazione alla violenza ai danni dei minori.

La necessità di un approccio olistico alla violenza ai danni dei minori

Interessanti considerazioni sul tema della violenza ai danni dei minori, e in particolare sull'impatto economico che abusi e maltrattamenti determinano, sono state formulate dall'avvocato Luciana Delfini, docente presso l'Università di Tor Vergata.

Nella prospettiva di indirizzare il suo intervento sul fenomeno della violenza nei confronti dei minori, segnatamente al momento della prevenzione e al suo costo economico, l'audita ha evidenziato la necessità di affrontare detta tematica con un approccio olistico.

La violenza contro i minori, infatti, è un fenomeno complesso che rende persino difficile delimitarne i confini stessi e data la articolazione del problema, diventa necessaria l'uniformità dei concetti ad essa collegati, al fine non solo di raggiungere un consenso su come considerare la violenza contro i minori, ma anche su come ridurre l'eterogeneità nei metodi utilizzati per la sua comprensione così da poter determinare una migliore conoscenza del fenomeno, la sua misurazione e, di conseguenza, sviluppare adeguati interventi di *policy*. Ciò permetterebbe, inoltre, una più ampia visione strategica: dalla correttezza dei ruoli sociali e della responsabilità alla concretezza degli effetti, non più solo moralmente deprecabili, ma economicamente svantaggiosi.

Ogni anno vengono spese somme ingenti per arginare questo fenomeno che viene sopportato distogliendo risorse a settori – privati e pubblici – che le avrebbero potute investire per creare sviluppo per la collettività. La conoscenza dei costi della violenza e dunque dell'entità di spese

a carico di molti attori - Governo, agenzie e comunità- potrebbe contribuire a sviluppare la consapevolezza della notevole portata di questo fenomeno e della diffusione dei suoi effetti su tutta la società.

Portare l'attenzione sull'alto costo della violenza significa incoraggiare le iniziative volte a reprimerla. Inoltre solo l'evidenza dei costi economici e sociali è in grado di sottolineare le conseguenze significative dell'inazione o delle scelte non efficaci.

Per informare i *policymaker*, e per contribuire alla progettazione e all'attuazione di politiche fruttuose per combattere la violenza contro i minori e gli adolescenti, è necessario, innanzitutto, intendere la natura e la prevalenza del fenomeno e superare il problema definitorio e quello della criticità nella raccolta dei dati e delle informazioni.

Quanto al primo problema, che emerge soprattutto in sede internazionale, l'ostacolo, dove spesso si scontrano molti interventi di *policy*, è proprio quello della mancanza di consenso per quanto riguarda la definizione di violenza e abuso, ancor più quando si associano all'ambito familiare: non esiste infatti una definizione universalmente accettata basti pensare alle punizioni corporali, comuni e non considerate come forme di violenza in moltissime culture.

Il secondo punto, la scarsità di dati unita alla poca affidabilità degli stessi, necessita di interventi volti a esigere, dalle varie componenti interessate, una rendicontazione specifica. La mancanza di dati disaggregati disponibili sull'impatto del costo della violenza sui minori impedisce di migliorare l'analisi e di definire gli obiettivi da conseguire e le misure da adottare.

L'uso di indicatori, sia quantitativi che qualitativi, può consentire una comunicazione efficiente e altresì agevolare il monitoraggio e il *follow-up* di problemi e risultati. Indicatori ben individuati possono migliorare la comprensione pubblica sulle attività dei politici e sulle scelte effettuate. Inoltre, se usate correttamente, le informazioni e le statistiche possono diventare strumenti essenziali per progettare una cultura della responsabilità.

Nonostante alcune ricerche, sempre più sofisticate, abbiano identificato alcuni elementi predittori e alcuni meccanismi alla base della violenza, non si è ancora in grado di elaborare modelli affidabili sia per la mancanza di dati sia per i notevoli pregiudizi informativi presenti e ciò limita la possibilità di intraprendere una meta-analisi da parte dei *policymaker*, incidendo, così, sulla stessa scelta dei decisori politici nell'adottare strumenti di *policy* realmente efficienti per elaborare proposte di *governance* concrete.

Utilizzando indicatori qualitativi e quantitativi, lo strumento diagnostico potrebbe funzionare come una radiografia necessaria per rivelare i punti deboli delle azioni intraprese che non sarebbero stati evidenziati dai metodi di valutazione sino ad ora utilizzati. Si tratta, dunque, di affrontare il problema da un punto di vista di *policy*. L'informazione, la formazione e, soprattutto, il monitoraggio sono questioni centrali per la prevenzione.

E per attuare ciò è fondamentale investire, in modo quanto più possibile omogeneo, a livello nazionale, sulla formazione degli operatori

sanitari, delle Forze dell'ordine, degli avvocati e dei magistrati, con la previsione di strumenti di valutazione e di protocolli di organizzazione per la gestione a ogni livello.

Dunque, la valutazione della dimensione dello stesso basata su dati affidabili, rappresenta il primo *step* da superare nell'affrontare il fenomeno tenendo conto della complessità del contesto in cui questo si inserisce.

Perché misurare i costi e le diseconomie ?

Comprendere i termini economici della violenza contro i minori e gli adolescenti è uno dei migliori sistemi per comprendere le dimensioni del problema, per consentire ai legislatori di misurare l'efficacia dei programmi intrapresi e da intraprendere e permettere, ai responsabili politici, di valutare se e come cambiare le priorità di finanziamento riguardo ai risultati che si vogliono raggiungere. Tra le *policy* messe in atto negli ultimi decenni molte si basano su approcci *evidence-based*: una volta che i costi sono stati determinati, i decisori sono in grado di effettuare l'analisi sui benefici e dunque sulle politiche da seguire. L'utilizzo di questa metodologia nella determinazione dei costi della violenza sui minori ha anche il pregio di spostare il dibattito dalla correttezza dei ruoli sociali e della responsabilità alla concretezza degli effetti, non più solo moralmente deprecabili ma economicamente svantaggiosi.

Studi svolti su tale tematica hanno fornito una stima prudente dei costi finanziari della violenza sui minori in particolare su: assistenza sanitaria; assistenza sociale; educazione; sistema di giustizia penale; impatto futuro sull'economia.

Poco si colgono, ovviamente, i significativi costi intangibili dell'abuso per le persone coinvolte, come le sofferenze cui sono sottoposte le giovani vittime.

Studi provenienti dal mondo accademico e da organismi internazionali, utilizzano sistemi basati su categorie gestibili per facilitare la comprensione e classificano i costi in diretti e indiretti, tangibili e intangibili.

I costi diretti sono più immediati e più facilmente misurabili, brevemente vengono riassunti come costi sopportati: dai sistemi sanitari, nel trattamento dell'impatto fisico e psichico a breve e lungo termine delle lesioni causate dalla violenza sui bambini; dai sistemi di assistenza sanitaria, i costi derivanti dal trattamento di problemi psicologici e comportamentali tra gli adulti che derivano dall'esperienza della violenza nell'infanzia; dai sistemi di assistenza sociale, per il monitoraggio, la prevenzione, la protezione e la risposta alla violenza contro i bambini; dai sistemi giudiziari, per garantire che gli autori di violenza contro i bambini siano puniti e che le vittime reali o potenziali siano protette; dai sistemi per prevenzione, polizia, controllo, sicurezza.

In materia di costi, sempre l'avvocato Delfini ha sottolineato come siano meno evidenti, anche se potenzialmente molto più grandi, i costi indiretti derivanti dall'impatto che la violenza ha sui bambini.

I costi indiretti non hanno un proprio valore monetario si pensi all'effetto psicosociale della sofferenza, all'esposizione a lungo termine allo

stress tossico, alle future perdite di produttività derivanti dal modo in cui la violenza può ostacolare lo sviluppo dei bambini. Come da più auditi rilevato, gli adulti esposti alla violenza nell'infanzia hanno livelli più bassi di istruzione, occupazione, guadagni e meno risorse. Ci sono diversi meccanismi attraverso i quali la violenza riduce la formazione del capitale umano e causa conseguenti perdite di produttività che riducono i guadagni delle vittime nel corso della vita e hanno un impatto negativo sulla società nel suo complesso.

Secondo l'avvocato Delfini è necessario che tutti gli studi, soprattutto a livello nazionale, sul tema della violenza rechino una stima economica anche del disagio psicologico. I costi diretti sono più facilmente misurabili, vengono sostenuti direttamente a causa della violenza (spese mediche, servizi legali, costi della giustizia, dei servizi sociali eccetera), quelli indiretti, meno evidenti, ma di ordine di grandezza maggiore, sono di più complessa misurazione e hanno anche un effetto di moltiplicatore economico (minore partecipazione al mercato del lavoro e diminuzione della produttività dei lavoratori) e di moltiplicatore sociale (relazioni interpersonali problematiche, qualità della vita, possibile trasmissione intergenerazionale della violenza ed altro).

Per attivare gli investimenti necessari per i programmi di prevenzione sono necessarie anche le stime dei costi finanziari dell'inazione. È quanto mai urgente investire in programmi di prevenzione per ridurre l'impatto economico, dato che, nelle azioni di politica sociale, ci sono molte richieste, ma scarse risorse disponibili. Come ha precisato la dottoressa Catherine Le Galès-Camus, vicedirettore generale responsabile del *cluster* dell'Organizzazione mondiale della sanità sulle malattie non trasmissibili e la salute mentale: « Al di là delle tragedie umane molto personali associate ad ogni singolo caso di violenza, le sue conseguenze sono estremamente costose per la società in termini economici. Rispondere alla violenza dirotta miliardi di dollari dall'istruzione, dalla sicurezza sociale, dalle politiche abitative e dalle attività ricreative. Una buona notizia è che, secondo i pochi studi costi-benefici che sono stati condotti, la prevenzione della violenza è sicuramente conveniente ».

La valutazione dei costi economici della violenza: fra studi nazionali e report internazionali

Come ha ricordato sempre l'avvocato Delfini alcuni Paesi sono avanti con gli studi e con la ricerca metodologica sul piano della valutazione dei costi economici della violenza.

Da un punto di vista di analisi aggregata per macro aree, è difficile raggiungere una stima globale, anche solo di orientamento, raccogliendo i singoli dati nazionali, ove presenti sul territorio. I ricercatori, per superare questa difficoltà e stimare i costi, utilizzano gli studi dei singoli paesi come *proxy* per nazioni « simili ».

Così, ad esempio, una stima dei costi di un paese a medio reddito in una regione viene utilizzata per tutti i Paesi a medio reddito di quella regione in cui non esistono stime. Tutti gli studi pubblicati sui costi della

violenza sui minori riconoscono che le cifre sono molto sottovalutate rispetto alla realtà del fenomeno. La ragione principale è che l'effettiva prevalenza della violenza è nascosta, non dichiarata o non registrata dai sistemi dei dati amministrativi dei Governi.

Laddove i sistemi di *reporting* sono più avanzati, pur con difficoltà, si può calcolare l'impatto della violenza sui minori per valutare tutti i costi che ad essa possono essere associati. Si può altresì tentare, con stime altamente variabili, di comprendere l'impatto dell'abbandono a lungo termine dei bambini che si manifesta fino alla vita adulta.

In materia di studi e sviluppo di metodologie specifiche, si rileva, come accennato, l'esiguità di studi nazionali sull'impatto economico della violenza sui minori. Tra quelli esistenti la provenienza è localizzata nei Paesi europei, Nord-americani e quelli a medio reddito dell'Asia-Pacifico.

Appare opportuno in questa sede richiamare alcuni dei *report* redatti sul tema e puntualmente ricordati nell'audizione dell'avvocato Delfini.

In primo luogo, uno studio condotto da *Child Abuse Prevention Research Australia* nel 2007 secondo il quale il costo annuale degli abusi e dell'abbandono dei minori deve essere stimato in quasi 4 miliardi di dollari australiani.

I ricercatori del *Centers for Disease Control* del Governo degli Stati Uniti hanno stimato, poi, che nel 2008 la violenza contro i bambini, negli USA, è costata almeno 124 miliardi di dollari, ma a seconda delle ipotesi formulate potrebbe arrivare fino a 585 dollari.

Il *Copenhagen Consensus*, *think tank* di ricercatori internazionali che studiano il rapporto tra i grandi temi e il loro aspetto economico, ha provato a ricostruire l'impatto dei costi globali diretti e indiretti della violenza sui minori. Estrapolando da un campione di studi di Paesi che avevano calcolato i costi di tutte le forme di violenza, i ricercatori hanno stimato che, nel costo su scala mondiale pari a circa l'11 per cento del PIL globale della violenza, quella sui bambini, compresi gli omicidi, gli abusi e le violenze sessuali sui bambini, è da stimare a 3,7 trilioni di dollari, pari al 4,3 per cento del PIL globale.

La *Child Fund Alliance*, un *network* di 11 organizzazioni focalizzate su politiche a tutela dei minori e presente in 60 Paesi nel mondo, ha commissionato all'*Overseas Development Institute* (ODI) del Regno Unito una ricerca per valutare i costi globali, sia diretti che indiretti, della violenza sui minori nel mondo. Nel 2014, l'ODI ha divulgato i risultati che vedono una stima di perdita annua pari a 7.000 miliardi di dollari USA, pari all'8 per cento del PIL globale.

Secondo lo studio « *The Economic Burden of child maltreatment in the United States and Implication for Prevention* », pubblicato su *Child Abuse and Neglect*, il costo medio stimato per vita di una vittima di maltrattamento infantile non fatale è di 210.012 dollari nel 2010, compresi 32.648 dollari di spese sanitarie per l'infanzia, di 10.530 dollari di spese mediche per gli adulti, di 144.360 dollari di perdite di produttività, di 7.728 dollari di spese per il benessere dei bambini, di 6.747 dollari di spese per la giustizia penale e di 7.999 dollari di spese per l'istruzione speciale. Il costo medio stimato a vita per ogni decesso è di 1.272.900 dollari, compresi 14.100 dollari di

spese mediche e 1.258.800 dollari di perdite di produttività. L'onere economico totale derivante da nuovi casi di maltrattamento infantile mortale e non mortale negli Stati Uniti nel 2008 si rinviene tra una forbice che parte da un onere totale 124 miliardi di dollari (sottostimati) per arrivare alla cifra, più attendibile, di 585 miliardi di dollari USA. Sul piano internazionale una importante riflessione è ravvisabile nel rapporto « *Estimating the Economic Burden of Violence against Children in East Asia and the Pacific* » del 2015, commissionato dall'UNICEF, nel quale emerge come le conseguenze degli abusi e delle violenze sui bambini costino agli Stati dell'Asia Orientale e del Pacifico 209 miliardi di dollari l'anno, equivalenti al 2 per cento del prodotto interno lordo della regione. In altri termini la violenza sui bambini deve essere fermata perché è moralmente inaccettabile, ma anche perché ha un costo economico importante, per gli Stati e per le comunità. L'impatto sociale ed economico dei maltrattamenti sui bambini comporta – oltre a un elevato numero di decessi e di disabilità – anche un peso ulteriore su sistemi sanitari già stressati e maggiori livelli di violenza e criminalità. È infatti improbabile che bambini che hanno subito violenze e abusi diventino, crescendo, membri ben integrati e produttivi della società. I loro Paesi rischiano dunque di vedere vanificati i potenziali benefici che questi bambini potrebbero in futuro apportare alle comunità di appartenenza. In base a questo studio, i costi associati all'abuso psicologico sono pari a 65,9 miliardi di dollari annui, quelli relativi agli abusi fisici sono pari a 39,6 miliardi di dollari, mentre l'abuso sessuale comporta un costo di 39,9 miliardi di dollari. L'abbandono e la negligenza nei confronti dei minori ha a sua volta un impatto valutato in 32,4 miliardi di dollari, il coinvolgimento in situazioni di violenza domestica pesa per 31 miliardi di dollari mentre i casi letali (morte a causa di maltrattamento) hanno un costo di circa 500 milioni di dollari.

Alcuni studi elaborati su dati raccolti nell'area Europa e Nord America, pubblicati su *Lancet Public Health* nel 2019, suggeriscono di considerare che una riduzione del 10 per cento del fenomeno della violenza sui minori, potrebbe equivalere a un risparmio annuo di circa 105 miliardi di dollari. Riequilibrare la spesa per garantire la sicurezza e la cura dell'infanzia sarebbe economicamente vantaggioso e allevierebbe le pressioni sui sistemi sanitari.

L'australiana *Royal Commission in Institutional Responses to Child Sexual Abuse* ha censito, negli ultimi anni, un aumento di abusi sessuali nei confronti di minori e ha commissionato, per il tramite dell'Ufficio dell'*Advocate for Children and Young People (ACYP)*, a *Deloitte Access Economics* di fornire stime aggiornate sull'impatto economico della violenza contro i bambini e i giovani nel Nuovo Galles del Sud. Lo scopo è quello di sostenere il Governo nelle decisioni di investimento per rendere più sicuri i bambini e i giovani. Questo è uno dei primi studi che stima il costo economico della violenza fino a ventiquattro anni di età.

Nel rapporto *The Economic Cost of Violence Against Children and Young People*, *Deloitte Access Economics*, che si concentra esclusivamente sulla violenza contro i bambini e i giovani di età compresa tra zero e ventiquattro anni, utilizzando i dati del 2016-2017, ha stimato un costo

annuale di 11,2 miliardi di dollari del Nuovo Galles del Sud. Di questi 2,3 miliardi di dollari sono sostenuti direttamente dai sistemi sanitari, educativi, di protezione dell'infanzia, abitativi e giudiziari del Nuovo Galles del Sud 8,2 miliardi di dollari sono a carico degli individui e della comunità in generale e 600 milioni di dollari a carico del Governo federale.

Al di là degli studi accademici, sui quali vi è inevitabilmente un margine di incertezza che circonda l'entità dei costi stimati, è evidente che se si vuole che la prevenzione e l'eliminazione della violenza contro i minori e gli adolescenti occupino un posto importante nell'agenda delle politiche pubbliche, è necessario conoscere appieno la potenziale entità delle perdite economiche che causano, nonché i costi e i benefici dei programmi di prevenzione. Misurare i costi della violenza contro i minori e gli adolescenti crea la consapevolezza in ordine al fatto che la violenza distoglie risorse a settori – privati e pubblici – cui non vengono destinate somme che altrimenti potrebbero essere investite in politiche sociali e, di fatto, riduce anche la sua accettabilità sociale. In altre parole l'analisi dei costi mostra che investire nella prevenzione non è solo moralmente giusto, ma anche finanziariamente prudente.

Capitolo VII

LE INIZIATIVE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI PER IL CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO I MINORI

Per una completa trattazione del tema la Commissione ha ritenuto di acquisire il contributo delle regioni e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Nel presente capitolo saranno quindi illustrati sinteticamente le misure indicate nei contributi inviati da alcune regioni e dall'ANCI).

Tra le regioni del Nord-Ovest, hanno inviato il proprio contributo Lombardia e Piemonte; tra le regioni del Nord-Est, Emilia-Romagna e Veneto. Hanno inoltre inviato propri contributi il Lazio e la Toscana tra le regioni del Centro, Calabria e Puglia, tra quelle del Sud.

VII. 1. Contributi pervenuti da alcune regioni

VII. 1.1. Le regioni del Nord-Ovest: Lombardia e Piemonte

La regione Lombardia oltre ad aver segnalato l'istituzione della figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza con la legge regionale 30 marzo 2009, n. 6, ha richiamato, nel documento trasmesso alla Commissione, fra le altre l'iniziativa *Hackathon*⁶ « Rispetto in rete, quali le soluzioni. La parola agli studenti », in collaborazione con l'Ufficio scolastico regionale (USR), volta a sensibilizzare gli studenti lombardi ad

⁶ *Hackaton* è un evento della durata di uno o più giorni destinato a informatici e dedicato alla collaborazione intensiva su un progetto comune.

un utilizzo consapevole degli strumenti informatici e della rete *internet*. Tale iniziativa riveste, secondo il documento regionale, un valore formativo che è quello di sollecitare gli studenti a lavorare in *team*, ad esercitarsi nel *public speaking* e a trovare soluzioni (*problem solving*) su questioni specifiche, con una attenzione particolare agli aspetti tecnologici e informatici. È stata inoltre messa a punto di una piattaforma regionale dedicata ai temi in esame a cura dell'USR, finalizzata alla raccolta e condivisione delle iniziative e dei documenti realizzati dalle istituzioni scolastiche della Lombardia, nell'ottica della prevenzione e del contrasto in particolare del bullismo e *cyberbullismo*.

Al fine di sviluppare tematiche relative alla tutela dei minori, dal 2015 è attivo il tavolo minori cui partecipa la procura del tribunale dei minori, il tribunale ordinario, i centri di giustizia minorile, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza regionale, la Direzione generale *welfare* e la Direzione generale politiche sociali, l'USR, nonché alcuni ambiti territoriali, alcuni rappresentanti del sistema socio-sanitario (ATS – ASST) e del Terzo settore.

Riguardo alla promozione del benessere delle famiglie e dei minori, la regione Lombardia prosegue la partecipazione al programma P.I.P.P.I., risultato di una collaborazione, come accennato (si veda capitolo V) tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare dell'Università di Padova, i servizi sociali e di protezione e tutela minori.

La regione, inoltre, attuando la legge regionale 6 dicembre 2018, n. 18, ha intrapreso specifiche azioni per il benessere dei minori che frequentano nidi e micronidi, finalizzate all'individuazione precoce dei segnali di disagio o di maltrattamento fisico o psichico; ad approntare forme di assistenza ai minori vittime di maltrattamento e alle loro famiglie; a definire e divulgare buone prassi in tema di segnalazione di condotte inappropriate; a garantire la diffusione sul territorio regionale delle campagne informative con il coinvolgimento delle Agenzie di tutela della salute (ATS) e delle Aziende socio-sanitarie territoriali (ASST). La medesima legge regionale prevede, tra l'altro, l'installazione in via sperimentale di sistemi di videosorveglianza.

L'iniziativa « A scuola contro la violenza sulle donne » ha l'obiettivo di contrastare il fenomeno della violenza contro le donne in tutte le sue manifestazioni, con azioni a carattere preventivo, di contrasto, sostegno e tutela delle donne vittime. A tal fine sono state individuate 12 scuole-polo, in rappresentanza di ogni provincia. L'iniziativa è volta a sostenere progetti per la promozione delle pari opportunità e per la prevenzione e il contrasto alla violenza maschile contro le donne rivolti ad alunni, insegnanti delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e alle loro famiglie. Riguardo al tema della violenza sulle donne e della violenza assistita, è opportuno segnalare che il Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020/2023 promuove una rete permanente di soggetti, a livello territoriale, a supporto delle donne minorenni vittime di violenza e minori vittime di violenza

assistita, riconducendo le diverse e molteplici esperienze già presenti sul territorio ad una progressiva unitarietà e ad una regia condivisa.

Anche la regione Piemonte ha istituito la figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza con la legge regionale 9 dicembre 2009, n. 31. Quanto alla normativa regionale di riferimento, la legge regionale 24 febbraio 2016, n. 4, reca « Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli », disciplinando, tra l'altro, i servizi socio-assistenziali e sanitari competenti per l'ambito materno-infantile e per l'ambito adulti, in collaborazione con le reti territoriali interistituzionali promosse dagli enti locali, al fine di assicurare tutti gli interventi a favore dei minori vittime di violenza, anche in quanto testimoni della stessa all'interno della famiglia. Il « Piano triennale degli interventi per contrastare la violenza di genere » contiene obiettivi strategici finalizzati all'attuazione di quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul. La regione, nel contributo inviato, sottolinea come uno dei fenomeni che registra un progressivo incremento (oltre alla diffusione del *cyberbullismo*) è quello della cosiddetta violenza assistita. Al riguardo, il medesimo Piano triennale prevede la realizzazione di una serie di azioni per il rafforzamento della collaborazione con i diversi organismi di rappresentanza e con la rete dei servizi per la presa in carico precoce di minori vittime di violenza assistita ed orfani speciali (obiettivo n. 6). Sul fronte della prevenzione, è prevista l'approvazione di linee guida regionali finalizzate a coordinare le iniziative formative sull'uso consapevole della rete e dei *social network* e a uniformare le relative modalità di valutazione.

Sulla base del quadro normativo sinteticamente qui sopra richiamato, nel 2019 la regione Piemonte ha elaborato le « Linee guida per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori, da parte dei servizi socio-assistenziali » le quali: ridefiniscono le funzioni delle *équipe* multidisciplinari chiamate a prendere in carico e a trattare i casi critici; recano una nuova articolazione del percorso metodologico nella gestione dei casi; consolidano la presa in carico strutturata tra i servizi socio-assistenziali e sanitari del territorio regionale per le azioni di contrasto e di recupero delle relazioni familiari disfunzionali.

Ancora risultano stanziare risorse per finanziare azioni mirate a sostenere progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita, da intraprendere nell'ambito del sistema regionale dei servizi di tutela per minori e del sistema dei servizi antiviolenza. Infine è opportuno ricordare alcune collaborazioni della regione Piemonte: al progetto « Kintsugi » (con capofila la Società cooperativa sociale « Armonia » nel comune di Revello – Cuneo) per le iniziative a favore di minori vittime di maltrattamento e al progetto « I petali della magnolia » (con capofila il « Consorzio Kairos » di Torino) per le iniziative a favore degli orfani di vittime di femminicidio e crimini domestici.

VII. 1.2. Le regioni del Nord-Est: Emilia-Romagna e Veneto

Per quanto riguarda la regione Emilia-Romagna il quadro normativo in materia di contrasto alla violenza ai danni dei minori si sostanzia di fatto

in tre leggi regionali: la legge regionale 12 marzo 2003, n. 2, recante « Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali », la legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, recante « Norme in materia di politiche per le giovani generazioni », e la legge regionale 27 giugno 2014, n. 6, recante « Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere ».

Attraverso il ricorso allo strumento delle linee guida, poi la regione ha approntato un modello di *governance* pubblico integrato che, nel mettere al centro i bisogni di bambini/e nonché ragazzi/e, sviluppa sinergie con i punti della rete per la tutela. Sono stati quindi approvati indirizzi per la definizione degli accordi, tra enti locali e ASL, per la realizzazione di interventi integrati delle prestazioni socio-sanitarie rivolte ai minorenni allontanati dalla loro famiglia o a rischio di allontanamento, spesso proprio per motivi legati a gravi forme di incuria, maltrattamento, abuso, per creare uniformità nei percorsi di cura e di tutela e garantire livelli essenziali di intervento sociale, sanitario e socio-sanitario.

Riguardo alle azioni a contrasto della violenza di genere e violenza assistita, si segnala in primo luogo il progetto formativo « Accoglienza e assistenza nei servizi di emergenza-urgenza e nella rete dei servizi territoriali, delle donne vittime di violenza di genere ». Tale progetto mira a migliorare le capacità di accoglienza, da parte dei servizi di emergenza e della rete dei servizi territoriali, delle donne che subiscono violenza e dei loro figli, in quanto vittime di violenza assistita. La formazione è stata strutturata su tre livelli a cascata, in modo che i professionisti formati al primo livello fossero chiamati a svolgere il ruolo di *tutor* nel livello successivo destinato a una platea più ampia, fino al livello trasversale di formazione in *e-learning*, prevista per tutti i destinatari. Tale modalità di svolgimento dei corsi è stata pensata per assicurare l'omogeneità della formazione in tutto il territorio regionale. I principali argomenti affrontati sono: caratteristiche del fenomeno della violenza di genere; gli effetti della violenza sulla salute psicofisica e sulle conseguenze sociali per le vittime; la violenza assistita e le diverse tipologie di maltrattamento/abuso sul minore in vista di un approccio integrato al problema; l'assistenza ai minori vittime; strumenti (segni e sintomi) e indicatori standardizzati per una corretta identificazione e registrazione dei casi sia di violenza di genere che sui minori; strategie comunicativo-relazionali nell'identificazione dei casi, accoglienza e presa in carico. Un ruolo importante nella prevenzione e nel contrasto della violenza è svolto, in secondo luogo, dai centri *Liberiamoci alla violenza (LDV)* che dal 2010 operano per il trattamento degli uomini che agiscono violenza. In terzo luogo, utili strumenti si sono rivelati anche alcune pubblicazioni informative, destinate, rispettivamente, alle donne vittime e agli uomini autori di violenza: « Se chiedo aiuto mi porteranno via i bambini ? » e « ...ma se i miei figli non li ho neanche toccati ! ? », entrambe realizzati con il tribunale per i minorenni di Bologna.

Riguardo alle azioni specifiche per la qualificazione del sistema regionale di accoglienza e cura dei minorenni, la regione Emilia-Romagna – a seguito dell'analisi svolta nel 2019 di punti di forza e di criticità del sistema per la tutela minori – intende avviare uno specifico percorso di

definizione di misure e azioni volte a qualificare il sistema regionale dell'accoglienza e cura dei minorenni, che vedrà coinvolti tutti gli attori a vario titolo interessati. Gli obiettivi di tale percorso sono i seguenti: prevenire l'allontanamento dei minorenni dalla famiglia ove possibile; potenziare il sistema di valutazione e gestione delle situazioni di potenziale pregiudizio per il minore; migliorare e integrare la conoscenza del fenomeno; rimodulare il quadro normativo sulla base dei cambiamenti in atto; potenziare un approccio integrato per la tutela dei minori sia sotto il profilo socio-sanitario, che multidisciplinare/istituzionale, che nella relazione con il sistema di accoglienza. Alcune attività di prevenzione e di qualificazione del sistema sono già in essere, fra queste: la predisposizione di « Quaderni » di buone pratiche destinati ai professionisti del settore; il proseguimento, in tema di prevenzione, della partecipazione della regione al progetto P.I.P.P.I.; la predisposizione di schede informative d'intervento al Piano sociale e sanitario della regione Emilia-Romagna 2017-2019, il sostegno delle competenze genitoriali sviluppando programmi che, nel far leva sulle abilità dei genitori, sulle loro motivazioni e risorse presenti nel contesto di vita, propongano azioni di forte partecipazione e condivisione della famiglia nelle scelte e interventi attivati; l'avvio, a settembre 2020, della sperimentazione della cartella clinica informatizzata unica regionale dei servizi del Dipartimento di salute mentale e dipendenze patologiche, psicologia e tutela minori (CURE - Cartella unica regionale elettronica dei servizi).

In merito a un utilizzo consapevole e costruttivo delle nuove tecnologie previsto all'interno delle linee di indirizzo del « Progetto Adolescenza » è attivo il progetto « *Peer online* » di aiuto pubblico per adolescenti condotto da loro pari con il supporto di operatori dei servizi. Inoltre, la regione Emilia-Romagna sottolinea la presenza di progetti volti alla realizzazione di percorsi laboratoriali rivolti alle giovani generazioni, insieme ad azioni rivolte agli adulti di riferimento (genitori, insegnanti, educatori, operatori sportivi ecc.) di sensibilizzazione, di formazione, riflessione e confronto. Sono inoltre, presenti nelle scuole punti di ascolto per raccogliere i segnali di disagio in ambito scolastico ed elaborare questi segnali in percorsi mirati da attivare nel gruppo classe, o in consulenze e formazioni a genitori, insegnanti, studenti. In particolare, a Ferrara sono diverse le iniziative di prevenzione e contrasto del bullismo grazie all'azione di Promeco (ente interistituzionale per la prevenzione del rischio negli adolescenti) che copre 35 scuole e che ha stilato apposite linee guida.

La regione Veneto, nel documento inoltrato alla Commissione, illustra, in particolare, il sistema di servizi specialistici dedicati alle specifiche situazioni di minori vittime di maltrattamento e/o abuso sessuale e alla presa in carico di minori autori di reato in tali ambiti.

Riguardo ai principali provvedimenti adottati, si segnala, in primo luogo, il « Progetto pilota regionale di prevenzione, contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, sfruttamento e abuso sessuale di minori ». Nell'ambito del Progetto sono stati istituiti cinque centri, provinciali o interprovinciali. Nel 2013 si è conclusa la fase progettuale: è stato adottato il modello organizzativo-gestionale interprovinciale e sono state

costituite due *equipe* specialistiche interprovinciali cui è seguito il potenziamento della rete regionale con l'istituzione di ulteriori tre *equipe*.

Nel 2018 sono state emanate le linee guida per le attività delle *equipe* specialistiche in materia di abuso sessuale e grave maltrattamento dei bambini/e e dei ragazzi/e minori di età. Le linee guida annoverano i seguenti obiettivi prioritari per le suddette *equipe*: sviluppare iniziative di prevenzione; migliorare il sistema generale della protezione e cura dei minori nel contesto regionale, offrendo livelli differenziati di azione e di specializzazione; intervenire il più precocemente possibile a favore delle condizioni di fragilità della famiglia e dei minori al fine di garantire evolutivamente condizioni di salute delle persone interessate e, di conseguenza, prevenire l'instaurarsi delle condizioni negative conseguenti alle esperienze traumatiche; contribuire alla sostenibilità economica degli interventi di protezione e cura dei minori. Riguardo alla competenze, ogni *equipe* dovrà quindi assicurare le seguenti attività: consulenza specialistica rivolta agli operatori dei servizi territoriali, con la funzione di decodificare la domanda e offrire indicazioni in merito alla gestione del minore; valutazione diagnostica specialistica del minore; presa in carico terapeutica del minore vittima di abuso sessuale e/o grave maltrattamento; presa in carico terapeutica dei minori abusanti; ascolto del minore in ambito giudiziario; informazione, prevenzione, formazione e sensibilizzazione.

Tabella 37 – Cap. VII. 1. Minori presi in carico dalle *equipe*. Per età e genere. Totali regione

fascia età	F	M	Tot
0-5 anni	29	23	52
6-10 anni	105	114	219
11-13 anni	112	86	198
14-17 anni	230	100	330
18 anni e più	17	10	27
totale	493	333	826

Tabella 38 – Cap. VII. 1. Sul totale dei minori presi in carico nell'anno 2019. Totali regione

Numero minori con primo accesso nell'anno 2019	540
Numero dimessi nell'anno 2019	504

Tabella 39 – Cap. VII. 1. Tipologia della presa in carico e prestazioni. Totali regione

Presa in carico per:	minori
Ascolto giudiziario	406
Consulenza	176
Valutazione diagnostica	181
Presa in carico terapeutica	189
TOTALE MINORI	952
TOTALE COMPLESSIVO PRESTAZIONI	17831

Tabella 40 – Cap. VII. 1. Tipologia di maltrattamento/abuso – Regione Veneto

Tipologia	n. minori
Vittime di grave maltrattamento	391
Vittime di abuso sessuale	352
Vittime di grave maltrattamento e abuso sessuale	61
Autori di reato	22

Ancora con la delibera della giunta regionale n. 994 del 2019, in attuazione della legge regionale 23 aprile 2013, n. 5 (« Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne »), sono state stanziare risorse regionali per le attività, incluse quelle destinate al contrasto della violenza assistita. Ulteriori risorse sono state stanziare per gli interventi di sensibilizzazione e prevenzione in materia di violenza di genere, bullismo e *cyberbullismo*. Il supporto offerto dalle strutture antiviolenza è stato attuato con i servizi del territorio (servizi sociali dei comuni, consultori familiari e servizi a tutela dei minori delle ASL).

Si segnala infine che il Piano triennale per le dipendenze 2020-2022, adottato con deliberazione della Giunta regionale 9 luglio 2020, n. 911, dedica particolare attenzione ai giovani, anche in considerazione degli effetti negativi del consumo di alcool e droghe in termini di comportamento aggressivo e violento.

VII. 1.3. Le regioni del Centro: Lazio e Toscana

Particolarmente articolato è il contributo inoltrato dalla regione Lazio. In una prima parte la regione ha fornito una serie di dati relativi alla violenza e ai maltrattamenti sui bambini che risultano dall'attività dei centri specialistici; nella seconda parte invece vengono illustrati i servizi e i progetti di tutela dei bambini.

La regione ha istituito, dal 2018, la rete dei centri specialistici per il contrasto degli abusi e dei maltrattamenti, individuando il Centro G. Fregosi, operativo dal 1999, quale centro capofila. I centri offrono accoglienza a cittadini e operatori per fornire ascolto per un orientamento sulle situazioni di abuso e maltrattamento; supporto ai servizi del territorio nella fase di valutazione psico-sociale del minore, del suo contesto familiare e relazionale, ai fini dell'elaborazione di un progetto di intervento e del trattamento; diagnosi e valutazione delle competenze di accudimento; lo « spazio neutro per le famiglie » ove sia a rischio la continuità della relazione genitore/figlio o sia necessaria la predisposizione degli incontri protetti; supervisione interna all'*équipe* e allargata agli operatori dei servizi socio-sanitari del territorio; una banca dati per la raccolta e la condivisione dei dati. Al Centro Fregosi sono quindi attribuiti ulteriori compiti di coordinamento e promozione di un percorso di integrazione delle azioni da intraprendere; di promozione della rete istituzionale con le autorità giudiziarie e di promozione della banca dati.

Tabella 41 – Cap. VII. 1. Attività del Centro Fregosi in un periodo di più di nove anni.

<i>Fonte Centro G. Fregosi</i>	
DATI RELATIVI AL PERIODO 1 OTTOBRE 2010 – 30 APRILE 2020	
Tipologia coinvolti	Nuclei familiari
Incuria/trascuratezza/ipercura	321
Violenza assistita	131
Alta conflittualità/Alienazione genitoriale	278
Abuso sessuale presunto	70
Abuso sessuale accertato	12
Molestie sessuali	6
Maltrattamento fisico	42
Abuso psicologico isolato	9
Totale	869

Le ulteriori tabelle qui di seguito riportate sono riferite alle attività dei centri nel 2019. Esse si riferiscono alle richieste che sono avanzate dai servizi sociali o direttamente dal tribunale per i minorenni di Roma. Occorre sottolineare che il numero delle richieste non corrisponde necessariamente al numero dei nuclei familiari coinvolti in quanto possono essere avanzate più richieste per uno stesso nucleo.

Tabella 42 – Cap. VII. 1. Numero di richieste di valutazione e presa in carico

NUMERO DI RICHIESTE	AIPES	CABMF Bassa Sabina	CREDI	EDA	CABMF- IPRS	CENTRO FREGOSI	TOTALE
totale richieste	22	11	20	4	105	280	442
totale casi non presi in carico ed in lista di attesa	3	0	7	0	2	66	78
totale casi presi in carico	19	11	13	4	103	214	364

Tabella 43 – Cap. VII. 1. Tipologie di richieste

TIPOLOGIA DI RICHIESTE (comprese le richieste per prestazioni multiple sullo stesso nucleo)	AIPES	CABMF Bassa Sabina	CREDI	EDA	CABMF- IPRS	CENTRO FREGOSI	TOTALE	%
valutazione comp. genit.	14	5	16	2	85	192	314	58
valutazione stato psic. minore	0	4	0	0	14	51	69	13
sostegno	6	5	3	0	1	31	46	8
Spazio Neutro/IP	4	0	1	1	12	24	42	8
informazioni	0	0	0	0	0	44	44	8
altro	2	1	1	1	14	7	26	5
TOTALE	26	15	21	4	126	350	542	

Tabella 44 – Cap. VII. 1. Nuclei familiari destinatari delle richieste

3) NUCLEI FAMILIARI SEGNALATI DAI SERVIZI TERRITORIALI*(comprensivi dei nuclei per i quali è stata richiesta informazione, i nuclei non accolti, i nuclei in lista d'attesa)*

Nella tabella seguente si può notare che complessivamente i centri hanno ricevuto da parte dei Servizi Sociali o dell'Autorità Giudiziaria richieste che riguardano 408 nuclei familiari, nel solo anno 2019.

	AIPES	CABMF Bassa Sabina	CREDI	EDA	CABMF- IPRS	CENTRO FREGOSI	TOTALE
nuclei familiari destinatari delle richieste	22	11	20	4	102	249	408

Nella quasi totalità dei casi (94,6%) per i quali è stata richiesta la presa in carico ai Poli specialistici regionali vi è un procedimento giudiziario aperto sul nucleo familiare.

Secondo la lettura dei dati offerta dal documento della regione Lazio, la tipologia maggiormente frequente è quella della violenza assistita unita alla tipologia di esposizione al conflitto nei casi di alta conflittualità genitoriale. Al fine di contenere e prevenire la conflittualità tra genitori, la regione Lazio ha raggiunto un accordo con il tribunale ordinario di Roma e con l'Università « La Sapienza » – Dipartimento di psicologia dinamica e clinica, per la messa a sistema dello spazio famiglie e minori presso la Prima sezione civile del citato tribunale. Le procedure seguite nello spazio suddetto sono finalizzate a prevenire e contenere la conflittualità genitoriale a vantaggio del raggiungimento degli obiettivi evolutivi dei figli coinvolti. Allo spazio famiglie e minori è assegnato in via permanente personale della regione Lazio che, insieme con il personale indicato dall'Università, è a disposizione, presso i locali del tribunale, delle coppie che presentano ricorso per separazione o divorzio giudiziale, affidamento dei figli nati al di fuori del matrimonio, modifica delle condizioni di affidamento. Sono altresì a disposizione degli operatori dei servizi territoriali che collaborano con la magistratura nelle cause di competenza della su ricordata sezione. L'invito a rivolgersi allo spazio famiglie e minori è effettuato dal giudice nel decreto di fissazione dell'udienza.

Qui di seguito si riporta uno schema che riassume il modello di intervento adottato.

Tabella 45 – Cap. VII. 1. Spazio famiglie e minori – Modello di intervento



Tabella 46 – Cap. VII. 1. Colloqui di orientamento

Individuali	22
Coppia	49
Avvocati	2
Totale	73

Alcune caratteristiche delle coppie

Inviati dal Giudice post udienza	17
Convocati anche i parenti	13
Coppie con accordo genitoriale	2
Con Tentati di mediazione familiare falliti	3

Riguardo al sistema di contrasto alla violenza e al maltrattamento sopra riassunto, il documento della regione Lazio individua uno specifico fattore di criticità nel numero inadeguato di assistenti sociali e psicologi stabilizzati all'interno dei servizi sociali di enti locali e ASL. In molti casi è stato fatto quindi ricorso all'esternalizzazione del servizio di tutela dei minori. Secondo quanto rappresentato dalla regione, il ricorso all'esternalizzazione incide negativamente sull'equità del servizio e sulla sua omogeneità sul territorio della regione Lazio. Il Consiglio regionale ha approvato, quindi, in data 29 gennaio 2019 un Piano sociale regionale denominato « Prendersi cura, un bene comune », volto a individuare indicatori e *standard* comuni del servizio da offrire, fissando una percentuale massima del 50 per cento per il ricorso a servizi privati e *standard* specifici relativi alla presenza di personale qualificato in tutte le realtà regionali.

La relazione presentata dalla regione Lazio prosegue toccando ulteriori temi per quanto concerne il sistema di tutela e accoglienza delle famiglie vulnerabili. In particolare si deve ricordare l'emanazione del regolamento regionale 4 Marzo 2019 n. 2, per l'affidamento familiare nella regione Lazio. L'adozione del regolamento è stata peraltro accompagnata dalla predisposizione di un percorso formativo di specializzazione di durata biennale.

Anche la regione Lazio partecipa al programma P.I.P.P.I.: negli ultimi sette anni sono stati raggiunti 397 famiglie e 414 bambini.

Sono altresì state promosse azioni dal programma di supporto alle famiglie nel primo anno di vita del bambino, di promozione delle azioni di accompagnamento alla genitorialità, in particolare nelle situazioni di vulnerabilità del nucleo familiare, con la finalità di validare procedure utili sia all'individuazione precoce dei nuclei genitoriali a rischio psicosociale, sia al loro sostegno sin dalla nascita per prevenire l'insorgere di fenomeni di grave trascuratezza e possibile abbandono tardivo. Il programma si pone sia obiettivi di sistema (implementazione di una rete tra enti per favorire l'individuazione precoce dei nuclei a rischio), sia obiettivi specifici di sostegno delle famiglie vulnerabili.

Da ultimo, a livello regionale, sono state previste ulteriori misure di sostegno, in particolare il contributo *una tantum* – pari a 10.000 euro per il primo anno, 5.000 la euro per i successivi fino al compimento del ventinovesimo anno di età – a favore degli orfani delle vittime di femmi-

nicidio; il contributo di libertà di circa 5.000 euro per la fuoriuscita dalla violenza, destinato a donne prese in carico da centri antiviolenza nel Lazio; il *voucher* vacanze, destinato a donne prese in carico dalle case rifugio.

Dopo aver fornito alcune informazioni di contesto sul tema del disagio minorile in generale sulla violenza all'infanzia sia in ambito familiare che extrafamiliare, la relazione della regione Toscana si sofferma sul tema della violenza assistita. Si tratta di un tema che solo recentemente è stato oggetto di riflessione, sebbene la violenza assistita rappresenti la seconda forma più diffusa di maltrattamento sull'infanzia (19,4 per cento dei casi), subito dopo la trascuratezza materiale o affettiva (47,1 per cento dei casi). Secondo quanto rappresentato dal documento in esame, si parla di violenza assistita anche in caso di esperienza vissuta indirettamente o percepita. Inoltre, ai fini del corretto inquadramento del fenomeno, occorre tenere presente che la fase della separazione e quella successiva sono ad alto rischio: bambine e bambini possono essere utilizzati come mezzo per reiterare i maltrattamenti e il controllo sulla madre. Infine, la violenza domestica altera le funzioni genitoriali e i modelli di attaccamento.

Con riguardo alle dimensioni del fenomeno i dati annualmente raccolti nel Rapporto sulla violenza di genere in Toscana, con il contributo del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza – regione Toscana e Istituto degli innocenti evidenziano nell'ultimo triennio un aumento dei bambini e delle bambine vittime di violenza: dai 1.298 del 2016, ai 1.487 del 2017 fino ai 1.805 registrati nel 2018.

Le 113 donne uccise in Toscana dal 2006 al 2018, hanno lasciato 40 orfani speciali, così definiti perché sono speciali i loro bisogni, i loro problemi, la condizione psico-sociale in cui si trovano: in un attimo la loro vita è stata stravolta con un omicidio spesso epilogo di una storia di violenza domestica.

Sempre nel 2018, rispetto alle 3.539 donne che hanno contattato i 24 centri antiviolenza attivi in Toscana (con i loro 99 sportelli), il 57,3 per cento di queste ha figli, in 911 casi i/le figlie/e oltre ad assistere alla violenza, ne sono state vittime dirette.

Riguardo alle possibili ricadute sul fenomeno dell'emergenza COVID-19, la regione Toscana ha programmato di condurre un approfondimento qualitativo e quantitativo sul tema, considerando che l'isolamento, la convivenza forzata, l'instabilità socio-economica, già di per sé riconosciuti fattori di rischio di maltrattamento e abuso nei confronti di donne e bambini all'interno delle mura domestiche, nel periodo di emergenza sanitaria potrebbero essere responsabili di una maggiore esposizione al rischio di violenza.

Per quanto concerne la programmazione, la regione Toscana sottolinea come l'area della violenza di genere è divenuta un'area specifica ai fini della programmazione operativa a decorrere dal biennio 2017-2018, così come previsto dalla legge regionale 16 novembre 2007, n. 59. Sono state a tal fine predisposte griglie propedeutiche specifiche che si configurano come un primo nomenclatore dell'area di programmazione della violenza di genere. Inoltre, il Piano sanitario sociale integrato 2018-2020 prevede, al suo interno, una specifica declinazione del tema della violenza di genere,

domestica e quindi della violenza assistita negli interventi e nelle azioni del codice rosa, di *governance* e della sezione violenza dell'Osservatorio sociale regionale.

Nel 2016 è stata costituita la Rete regionale codice rosa, mettendo a regime gli assetti organizzativi necessari in grado di offrire alle persone vittime di violenze e abusi un aiuto pronto e tempestivo, articolato e complesso, nel sistema complessivo dell'offerta del Servizio sanitario regionale. La Rete codice rosa definisce le modalità di accesso e il percorso socio-sanitario, in particolare nei servizi di emergenza urgenza, delle donne vittime di violenza di genere (percorso per le donne che subiscono violenza, cosiddetto percorso donna) e delle vittime di violenza causata da vulnerabilità o discriminazione (percorso per le vittime di crimini d'odio) nonché le modalità di allerta e attivazione dei successivi percorsi territoriali, nell'ottica di un *continuum* assistenziale e di presa in carico globale. Quali aree di intervento, sono individuate: la prevenzione primaria e secondaria; la continuità assistenziale e la protezione; i percorsi di cura; le azioni di sistema per dare attuazione agli interventi; il contrasto di fenomeni connessi al tema della violenza di genere (la tratta, la riduzione in schiavitù, i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili). Sono quindi individuate azioni da sviluppare ai fini del consolidamento del sistema, quali la formazione continua, la definizione di modalità di raccordo nei percorsi di continuità assistenziale, lo sviluppo dei *team* multidisciplinari, la diffusione dell'informazione, nonché l'incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone vittime di violenza.

Per quanto riguarda le azioni di *governance*, con riferimento all'area infanzia e adolescenza la regione sottolinea l'importanza della collaborazione proficua e di lunga data con il tribunale per i minorenni di Firenze e con la procura minorile. Inoltre, in attuazione della legge regionale n. 31 del 2000, si prevede la collaborazione tra regione Toscana e Istituto degli innocenti di Firenze, quale strumento di coordinamento, supporto e indirizzo per le zone distretto e per tutti gli attori del sistema di prevenzione, promozione e protezione dell'infanzia. Ulteriore fattore qualificante della *governance*, la promozione, infine, di percorsi di co-progettazione tra pubblico e privato.

Per quanto concerne la violenza di genere, la regione sottolinea la necessità di un rafforzamento complessivo del sistema di prevenzione, protezione e sostegno, per favorire l'emersione del fenomeno. Assume grande rilievo, quindi, il potenziamento dei centri antiviolenza (CAV), in termini di aumento e diffusione dell'offerta, oltre che di informazione e sensibilizzazione. Al riguardo la regione segnala la campagna per la promozione del numero unico nazionale 1522 e le azioni di contrasto agli stereotipi di genere tra le giovani generazioni. Quanto al recupero dell'autonomia delle vittime di violenza, si devono ricordare le misure di contrasto all'emergenza abitativa e per il reinserimento lavorativo. Sono quindi sperimentati anche percorsi per il recupero degli autori di violenza, mediante programmi specifici realizzati da associazioni specializzate facenti parte delle reti locali.

Il documento in esame, infine, sottolinea l'importanza del monitoraggio dei fenomeni e dell'attività di raccolta dati, affinché tutti gli attori coinvolti possano disporre di un insieme logicamente integrato di metodi, strumenti, procedure e tecniche per la selezione, la raccolta, l'archiviazione, l'elaborazione e la distribuzione di informazioni mirate relative all'area sociale. Occorre quindi sviluppare ulteriormente la costruzione di un sistema integrato di rilevazione di dati sulla violenza di genere a livello regionale e all'implementazione e modifica delle schede dell'attuale sistema. In tale ambito la regione sta procedendo nel potenziamento del patrimonio informativo realizzato con l'attività del Centro regionale di documentazione infanzia e adolescenza - Istituto degli innocenti. Sarà, inoltre, ulteriormente approfondita la parte conoscitiva, che rappresenta la lettura del territorio ed è composta dal profilo di salute, bisogni di salute con i rispettivi indicatori e analisi di contesto, e dal sistema dei servizi che riguarda una mappatura che individua accessi, presidi, servizi, protocolli professionali. Su questo piano, si procederà all'aggiornamento dei *report* zonali da parte dei seguenti organi: Azienda sanitaria regionale (ARS), Laboratorio *Management* e Sanità (MeS), Osservatorio sociale regionale e Centro regionale documentazione infanzia e adolescenza - Istituto degli innocenti. Tali attività si concretano nelle azioni specifiche individuate per le seguenti sezioni: « Sezione osservatorio regionale sulla violenza di genere » e « Sezione osservatorio minori - Centro regionale infanzia e adolescenza ».

Riguardo alla seconda sezione, il Centro regionale infanzia e Adolescenza svolge da circa quindici anni, attività di rilevazione e documentazione sugli interventi e servizi attivati dal territorio a favore di minori e famiglie in carico ai servizi sociali.

VII. 1.4. Le regioni del Sud: Calabria e Puglia

Nella relazione inviata dalla regione Calabria sono specificate le attività svolte dal Centro specialistico regionale per la protezione di bambini e adolescenti in situazioni di abuso sessuale e di maltrattamento, denominato « Casa di Nilla » (si veda anche cap. II.7.I). Presso tale centro operano professionisti quali assistenti sociali, educatori professionali, psicologi/psicoterapeuti, esperti nell'ascolto giudiziario. Per quanto riguarda le figure sanitarie il centro stipula appositi protocolli con la ASL di riferimento. La casa può accogliere, in regime residenziale, fino a nove minori tra i sei e i quattordici anni, per una durata massima del progetto solitamente fissata a diciotto mesi.

Il centro, inoltre, offre servizi di consulenza rivolti agli operatori dei servizi territoriali, diagnosi e trattamento su casi di abuso e maltrattamento attraverso l'*équipe* multidisciplinare in raccordo con i servizi territoriali di competenza, lo spazio neutro per gli incontri tra genitore e minore rispetto a dinamiche e relazioni parentali disfunzionali, l'ascolto protetto ai fini giudiziari, sia per la raccolta di informazioni testimoniali, sia per l'incidente probatorio e il servizio psico-socio-rieducativo per gli autori di reati sessuali (*sex offenders*) consistente in un progetto sperimentale realizzato in colla-

borazione con l'USSM del Centro per la giustizia minorile della Calabria sottoposti alla messa alla prova per reati sessuali.

La relazione trasmessa dalla Calabria espone alcuni dati sull'attività del centro Casa di Nilla riportati nella tabella seguente.

Tabella 47 – Cap. VII. 1. Regione Calabria – Prese in carico dalla « Casa di Nilla » per tipologia

	2007-2020*	di cui: 2019-2020*
Abuso sessuale	361	35
Violenza psicorelazionale	48	5
<i>Young sex offender</i>	13	1
Violenza fisica	93	8
Trascuratezza	81	8
Altro	51	4
Totale	647	61

* Fino al 15 settembre.

La regione Puglia ha inserito nel Piano regionale delle politiche sociali, già dal 2009, tra gli obiettivi di servizio prioritari, la costituzione e la piena operatività di un'*équipe* integrata multidisciplinare, per la prevenzione e il contrasto del maltrattamento e della violenza, in ogni ambito territoriale, fra servizi sociali, sanitari di base e specialistici, e servizi giudiziari, attraverso accordi di programma o protocolli di intesa che definiscano il funzionamento del modello organizzativo. Le *équipe* svolgono specifici compiti di valutazione-validazione per la presa in carico e per il trattamento delle situazioni di maltrattamento/abuso, sospetto o conclamato, e per l'elaborazione di progetti di aiuto e di sostegno alle vittime di violenza. Inoltre, dal 2019 sono state stabilizzate le attività del « Progetto GIADA », dell'Azienda ospedaliero-universitaria policlinico — Giovanni XXIII di Bari, finalizzate alla « diagnosi precoce e cura delle forme di abuso all'infanzia », con la creazione di una rete regionale interdisciplinare e interistituzionale socio-sanitaria per fronteggiare il fenomeno dell'abuso sui minorenni.

In attuazione della legge regionale 4 luglio 2014, n. 29, (Norme per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, il sostegno alle vittime, la promozione della libertà e dell'autodeterminazione delle donne) sono state emanate apposite linee guida rivolte ai servizi e agli enti pubblici cui istituzionalmente compete la presa in carico del minorenne, nonché ai diversi soggetti della rete a vario titolo coinvolti, con la finalità di promuovere una presa in carico integrata e globale nelle diverse fasi, dalla rilevazione al trattamento. Esse individuano tre livelli di articolazione della

presa in carico delle piccole vittime, ognuno con specifiche funzioni e azioni: primo livello–*Équipe* integrate multidisciplinari territoriali; secondo livello – Centri specialistici per la cura del trauma interpersonale; terzo livello – Centro altamente specializzato per il trattamento dei minorenni vittime di violenza–Gruppo interdisciplinare assistenza donne e bambini abusati (GIADA)

Le linee guida contengono, tra l'altro, prescrizioni inerenti al monitoraggio. Al 1° gennaio 2019 l'incidenza dei minori in carico per maltrattamento/violenza era pari al 26,8 per cento del totale dei bambini e adolescenti presi in carico, percentuale in aumento rispetto al 2015 (23,6 per cento). Tuttavia non si hanno sufficienti evidenze per stabilire se tale incremento sia dovuto all'aumento effettivo delle situazioni di violenza oppure denoti maggiore capacità di rilevamento del fenomeno.

Tabella 48 – Cap. VII. 1.4. Minori presi in carico. Anno 2018

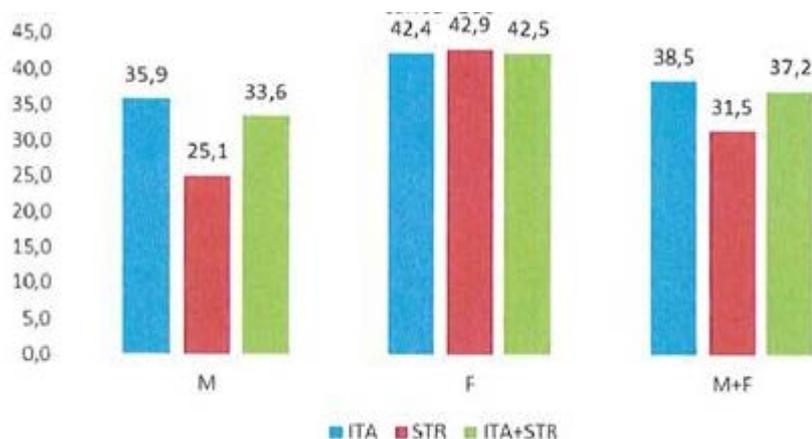
NUOVI CASI PRESI IN CARICO NELL'ANNO 2018				DI CUI NUOVI CASI PRESI IN CARICO PER MALTRATTAMENTO E VIOLENZA NELL'ANNO 2018			
maschi		femmine		maschi		femmine	
italiani	stranieri	italiane	straniere	italiani	stranieri	italiane	straniere
188	93	155	49	50	21	57	19
125	31	107	27	64	11	52	10
368	51	231	49	158	11	118	17
655	184	446	78	207	47	171	41
1.336	359	939	203	479	90	398	87
totale			2.837	totale			1.054

Tabella 49 – Cap. VII. 1.4. Minori presi in carico per cittadinanza e genere. Anno 2018

	M	F	M+F
ITA	53,8	46,2	100,0
STR	56,0	44,0	100,0
ITA+STR	54,0	46,0	100,0

Con riferimento al genere, nel corso del 2018 prevale la percentuale dei minorenni maschi presi in carico (54 per cento). Ove però si consideri l'incidenza dei minori presi in carico per maltrattamento/violenza rispetto alle prese in carico, distinte per genere, si registra una percentuale del 42,5 per cento per le femmine rispetto al 33,6 per cento per i maschi, percentuale che diventa del 42,9 per cento per le minori straniere.

Tabella 50 – Cap. VII. 1.4. Incidenze nuovi minori presi in carico *100



Con riferimento al rapporto tra minori vittime di maltrattamento e le forme di maltrattamento, emerge che la metà dei bambini/adolescenti maltrattati è vittima di forme di maltrattamento che si configurano come grave trascuratezza materiale o affettiva, o inadeguatezza delle cure, se si prendono in considerazione anche le patologie delle cure (51 per cento). Segue la violenza assistita con il 23,6 per cento e il maltrattamento psicologico con una percentuale del 10,6 per cento. La percentuale della violenza assistita è aumentata del 7 per cento rispetto alla precedente rilevazione del 2015.

Riguardo alle tipologie di violenza rilevate, si evidenzia che il 39,5 per cento dei minorenni sono stati esposti a forme multiple di violenza, condizione che rende più complesso sia il quadro psicopatologico che la tipologia di intervento da mettere in atto. Qui di seguito un grafico illustra la situazione nella regione. Secondo il documento trasmesso, i dati regionali per tipologia sono sostanzialmente confrontabili con quelli nazionali.

Tabella 51 – Cap. VII. 1.4. Distribuzione per tipologia di violenza

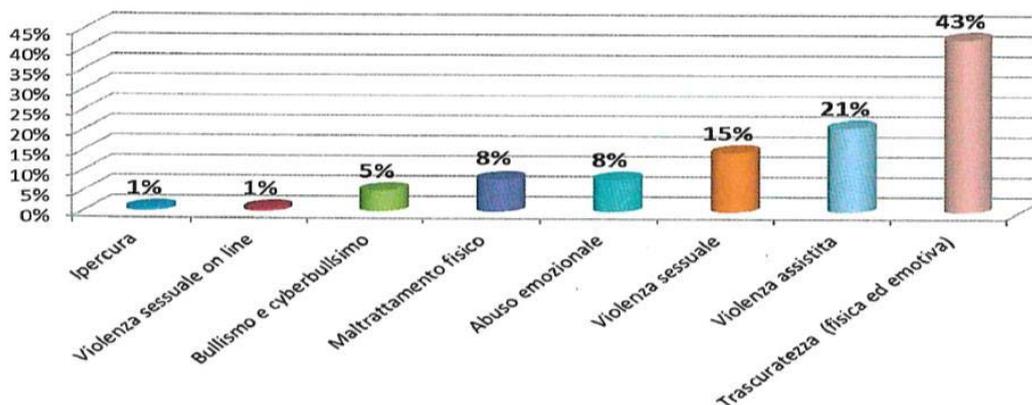


Tabella 52 – Cap. VII. 1.4. Distribuzione per tipologia di reato

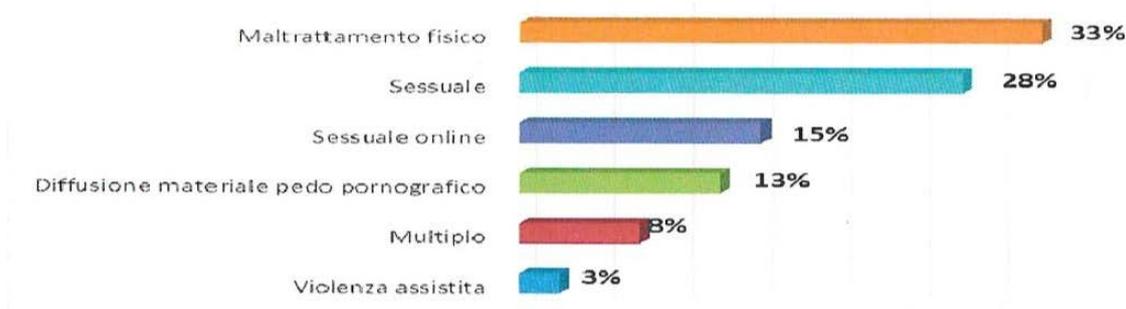
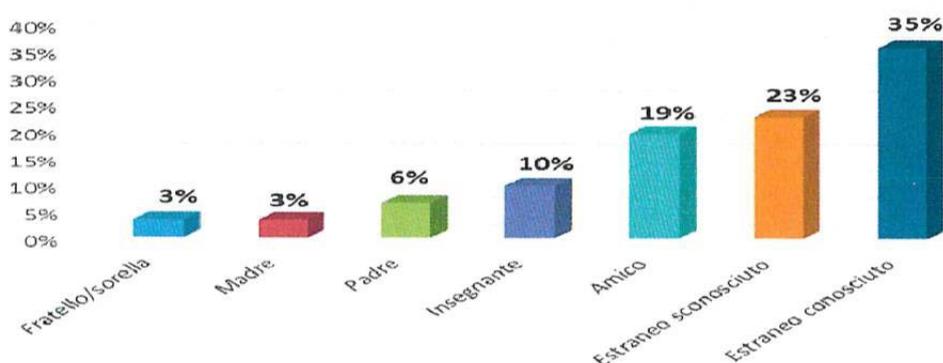


Tabella 53 – Cap. VII. 1.4. Distribuzione per autore di reato



Il documento della regione Puglia fornisce indicazioni circa la formazione degli operatori della rete regionale. Al riguardo sono previsti specifici interventi degli ambiti territoriali e dell'Azienda ospedaliera universitaria policlinico di Bari (*équipe* GIADA). Quest'ultima ha realizzato iniziative formative di tipo specialistico, con l'obiettivo di condividere conoscenze e linee guida in materia di prevenzione, presa in carico, diagnosi e cura delle diverse condizioni di violenza ai danni delle persone di minore età nonché di progettare e qualificare gli interventi integrati interdisciplinari e uniformi nel territorio regionale. A valle della conclusione del percorso specialistico, la regione Puglia ha predisposto una mappa della rete dei referenti che individua, per ognuno dei 3 livelli previsti dagli indirizzi regionali, gli operatori che hanno acquisito specifiche competenze nella rilevazione e presa in carico di minori vittime delle diverse forme di violenza.

Inoltre, la regione ha predisposto un manuale operativo, articolato in sezioni, che presenta lo stato di attuazione delle linee guida regionali, le raccomandazioni per la presa in carico, i percorsi e gli strumenti operativi. A corredo del manuale vi sono una sezione speciale dedicata alle situazioni di emergenza pandemica e delle schede di approfondimento su specifiche tematiche.

Si segnala ancora, il progetto «*#teen explorer*» – Programma di prevenzione dei pericoli per la salute dei bambini e degli adolescenti associati al bullismo, *cyberbullismo* e adescamento *online*. Il programma, ideato da GIADA, si propone di promuovere la salute nelle scuole attraverso il coinvolgimento di diversi attori (studenti, famiglie, docenti, operatori sanitari e decisori politici) in un clima positivo ed inclusivo, per accrescere la conoscenza sulla *new technology* e il consolidamento di comportamenti funzionali a fronteggiare i rischi connessi all'uso improprio della rete. Il programma, della durata di un anno scolastico, prevede una prima fase di formazione degli insegnanti, seguita da una seconda fase realizzata direttamente dagli insegnanti in classe nel corso della didattica curricolare.

Specifiche misure sono state poi adottate con riguardo alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere. In particolare, la citata legge n. 29 del 2014 mira a consolidare e potenziare la rete dei servizi territoriali, definisce compiti e responsabilità di ogni soggetto coinvolto, pubblico o privato, indica gli assi strategici di intervento e definisce un modello di *governance* idoneo ad assicurare omogeneità, efficacia e tempestività delle azioni. La legge prevede i cosiddetti «programmi antiviolenza» a favore delle donne, sole o con minori, che integrano quanto già previsto dai locali piani sociali di zona o da altre misure specifiche di intervento. Le risorse allocate a favore di tali programmi sono destinate alla realizzazione di prese in carico mirate al superamento del disagio attraverso il reinserimento socio-lavorativo, in vista della piena autonomia della vittima; percorsi di ospitalità per le donne, sole o con minori, insieme all'accoglienza di emergenza; attività di sensibilizzazione e di informazione sul tema; formazione degli operatori; percorsi mirati, anche terapeutici, nei confronti degli autori degli atti di violenza.

Infine, il Piano integrato di interventi per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere 2019-2020 ha definito complessivamente lo sviluppo e l'attuazione delle azioni previste su due assi principali di intervento: asse I «Prevenzione» e asse II «Protezione e Sostegno». Il Piano mira, quindi, sia ad un progressivo cambiamento culturale (secondo l'asse I), sia al consolidamento, potenziamento e qualificazione del sistema complessivo dei servizi per le donne che hanno subito la violenza maschile, alle vittime di violenza assistita, di maltrattamento o violenza, intervenendo per favorire *l'empowerment* e l'autonomia delle donne, sole o con figli (Asse II).

Infine, secondo i dati forniti dalla regione, nel 2019, la rete dei servizi antiviolenza conta: 27 centri antiviolenza autorizzati che, attraverso il sistema di convenzionamento con gli ambiti territoriali, coprono l'intero territorio regionale con 65 sportelli che si aggiungono alle 27 sedi; 10 case rifugio ad indirizzo protetto e 7 case per la seconda accoglienza per favorire i percorsi di autonomia delle donne. Dal 2014 al 2019 ai centri antiviolenza si sono rivolte circa 10.000 donne con un incremento significativo di anno in anno (1.350 nel corso del 2014; 2.050 nel corso 2019). Di queste donne

più del 70 per cento ha figli conviventi (nel 65 per cento dei casi si tratta di minori) che assistono alla violenza.

VII. 2. Le indicazioni dell'ANCI

Nella nota inoltrata alla Commissione l'ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) fornisce alcuni dati sui minori maltrattati seguiti dai Servizi sociali, estratti dalla più volte richiamata « Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia » presentata nel 2015 e condotta da *Terre des Hommes* e CISMAI. Non sempre, rileva l'ANCI, il maltrattamento è la causa primaria dell'avvio dell'assistenza al minore da parte dei servizi sociali. Riguardo alla risposta dei servizi sociali, mediamente ogni bambino maltrattato riceve almeno 2 tipologie di servizio di protezione e tutela, come assistenza economica alla famiglia (nel 27,9 per cento dei casi), inserimento in comunità (19,3 per cento), assistenza domiciliare (17,9 per cento), affidamento familiare (14,4 per cento), assistenza in un centro diurno (10,2 per cento).

Per quanto concerne le iniziative e i programmi di sensibilizzazione, l'ANCI ricorda la sottoscrizione di un protocollo con UNICEF, nel 2008, per favorire la cittadinanza attiva dei minori e promuovere l'attenzione su tale tema da parte delle amministrazioni comunali, anche mediante l'adesione al programma UNICEF « Città amiche dei bambini e degli adolescenti ».

Inoltre, nell'ambito del protocollo d'intesa sottoscritto nel 2014 con l'Associazione Di.Re (Donne in Rete contro la violenza), l'ANCI ha predisposto le « Linee guida per l'intervento e la costruzione di rete tra i servizi sociali dei comuni e i centri nativiolenza », destinate agli operatori e alle operatrici dei servizi sociali.

Non si ritiene in questa sede di ricordare poi le numerose campagne ed iniziative sostenute dall'ANCI sul tema del bullismo e del *cyberbullismo*, in quanto aspetti già trattati nell'ambito di una indagine conoscitiva *ad hoc*. È opportuno invece richiamare le criticità e le proposte per il sistema di tutela dei minori espresse dall'associazione.

Secondo l'ANCI la complessità e variabilità del fenomeno accentua l'esigenza di un raccordo continuo tra i vari attori coinvolti nella tutela dei minori (quali tra gli altri comuni, autorità giudiziarie, altre istituzioni, terzo settore eccetera), e tra le aree sociali, sanitarie, abitative, scolastiche ed educative, in una logica di rete territoriale che va rafforzata. L'intervento dei comuni, infatti, non può prescindere da una rete strutturata sul territorio e da un rafforzamento di tutto il sistema dei servizi che prendono in carico i minori e le famiglie, in una logica di integrazione tra politiche e attori interessati. L'esigenza ricorrente dei comuni è quella di costruire alleanze tra istituzioni, società civile, pubblico e privato.

È essenziale la collaborazione di tutti, non solo in un'ottica di contrasto e cura, ma anche di prevenzione. Costruire ambienti familiari, educativo-scolastici e sociali ricchi di affetti, relazioni e stimoli sul piano socio-emotivo e cognitivo contribuisce in maniera determinante alla qualità dello sviluppo infantile e della società nel suo insieme. I bambini che

crescono in ambienti avversi dimostrano nel tempo difficoltà di comportamento, apprendimento e integrazione sociale, probabilità di fallimenti scolastici, di debole inclusione nel mondo del lavoro. Dalle situazioni di vulnerabilità possono emergere condizioni di negligenza parentale o di trascuratezza anche grave e carenti capacità di risposta ai bisogni evolutivi dei figli.

È necessario attuare interventi precoci che sostengano le competenze e le risorse della famiglia per preservare, quando possibile, il legame genitori-figli, rispetto all'allontanamento dei minorenni dal proprio ambito familiare e quindi all'utilizzo di misure di protezione fuori dalla famiglia. L'articolazione del sistema di intervento intorno alle tre aree della promozione, prevenzione e protezione all'infanzia si basa sul principio che vada compiuto ogni sforzo per generare qualità nella risposta familiare e sociale ai bisogni dei bambini. Per tale motivo il sistema di prevenzione e tutela va rafforzato, sostenuto e riconosciuto anche con risorse adeguate e strutturali.

Oggi nei servizi e negli interventi le misure di prevenzione sono ancora frammentate. L'affaccio precoce ai servizi da parte delle famiglie non è la norma e questo rende ancor più complesso il lavoro. Gli stessi interventi educativi domiciliari sostengono situazioni di grave compromissione genitoriale e la cultura dell'intercettazione precoce del rischio non è ancora pienamente diffusa.

Un altro nodo critico riguarda la necessità di assicurare a tutti gli operatori dei settori coinvolti (sociale, scuola, sanità, giustizia, Forze dell'ordine, eccetera), attraverso l'investimento nella formazione permanente, l'acquisizione di conoscenze adeguate e aggiornate in relazione alle nuove complessità del disagio sociale che investe minori e famiglie e all'evoluzione di fenomeni legati alle dipendenze e all'uso di *internet* e dei *social network*. Un obiettivo necessario ma spesso ostacolato dall'indisponibilità di risorse necessarie per gli enti locali.

Non va poi dimenticato che la strutturale carenza e precarietà degli assistenti sociali e delle altre figure dei servizi sociali (quali tra gli altri educatori, mediatori culturali), a causa dei vincoli alle assunzioni e della mancanza di risorse sufficienti a garantire assunzioni in pianta organica, non facilita certamente i percorsi di presa in carico, che devono essere caratterizzati da continuità e stabilità.

Nell'ambito dell'assistenza distrettuale, territoriale e domiciliare ad accesso diretto, gli interventi sociali a favore di minori e famiglie andrebbero integrati con alcune prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, a partire dal supporto psicologico a famiglie e minori in situazione di disagio, in stato di abbandono o vittime di maltrattamenti e abusi, anche in collaborazione con le istituzioni educativo-scolastiche e altre autorità competenti.

Tuttavia, l'integrazione socio-sanitaria non è realizzata in tutti i territori, non garantendo l'attuazione dei LEA previsti. In particolare, psicologi e psichiatri, che svolgono una funzione fondamentale sia nel sostegno alla famiglia che al minore, spesso non sono messi a disposizione dalle ASL in numero adeguato. Ciò comporta che il comune sia costretto a supplire a tale carenza o con personale proprio, laddove in pianta organica

siano presenti, o attraverso l'esternalizzazione di servizi. L'integrazione socio-sanitaria riguarda anche i pediatri di libera scelta che possono individuare situazioni di rischio e orientare a interventi di supporto alle famiglie anche in un'ottica preventiva.

Tali criticità peraltro sono state aggravate dalla situazione di crisi epidemiologica.

È necessaria una sinergia tra istituzioni per strutturare un sistema nazionale di monitoraggio e raccolta dati che sia sistematica e significativa in termini quantitativi e qualitativi, poiché una più approfondita conoscenza del fenomeno (entità, caratteristiche, concause che lo favoriscono) permetterà di individuare le strategie di prevenzione, rilevazione precoce, contrasto e cura più adeguate.

A tal riguardo, è opportuno non disperdere il patrimonio di esperienze virtuose e innovative che sono state sviluppate in molti comuni, nonostante le tante difficoltà in cui questi ultimi operano, e che, anzi, a livello nazionale andrebbero veicolate, sostenute e messe a sistema.

Gli strumenti che ne discenderanno andranno diffusi in maniera omogenea sul territorio nazionale, dotando le pubbliche amministrazioni locali delle risorse necessarie per supportare in maniera efficace e tempestiva il loro intervento.

Va ricordato, infatti, che la tutela dei minori, fatta eccezione per il Fondo nazionale infanzia e adolescenza destinato alle cosiddette « città riservatarie » e per una quota vincolata del Fondo nazionale politiche sociali, è l'unico settore di intervento sociale a non avere ad oggi un fondo nazionale dedicato stabile. Le risorse disponibili sono – sempre secondo l'ANCI – inadeguate per finanziare tutte le azioni di prevenzione e tutela in materia sull'intero territorio nazionale.

Capitolo VIII

LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusioni

L'indagine svolta ha consentito alla Commissione – pur nella consapevolezza delle molte questioni ancora da affrontare ed approfondire – di rilevare la complessità e l'ampiezza dei temi trattati e di individuare alcuni punti critici sui quali intervenire.

La necessità di un sistema di rilevazione e raccolta dati

In primo luogo una delle principali criticità dell'attuale sistema è rappresentato dall'assenza di una uniforme e completa rilevazione del fenomeno della violenza sui minori. Nel ricordato 10° Rapporto di aggiornamento 2019, dal Gruppo CRC (*Committee on the Rights of the Child*) è stato espresso vivo rammarico proprio per la mancata istituzione di un sistema nazionale di raccolta, analisi e diffusione dei dati e di un pro-

gramma di ricerca sulla violenza e i maltrattamenti nei confronti dei minorenni.

Un osservatorio epidemiologico per abusi e maltrattamenti deve mettere in campo un sistema di sorveglianza caratterizzato da:

- semplicità: il sistema dovrebbe produrre i dati necessari nel modo più semplice e diretto possibile;
- flessibilità: il sistema dovrebbe poter essere modificato con costi minimi in base alle condizioni operative e ai dati richiesti;
- accettabilità: le persone che devono fornire le informazioni, attraverso interviste e altre modalità, dovrebbero essere disponibili a partecipare ed essere coinvolte nella progettazione del sistema, laddove possibile;
- affidabilità: un sistema affidabile è quello che scopre una schiacciante proporzione di casi nella popolazione di riferimento e esclude la maggior parte dei falsi casi. In altri termini: alta sensibilità, alta specificità, alto valore predittivo positivo. Questo permette ai destinatari finali di fidarsi dell'accuratezza dei dati;
- utilità: il sistema dovrebbe essere pratico, accessibile e accrescere la conoscenza sul problema;
- sostenibilità: il sistema dovrebbe essere di facile mantenimento e aggiornamento, con adeguate risorse finanziarie e umane dedicate per poter assicurare le operazioni *in itinere*;
- puntualità: il sistema dovrebbe generare informazioni aggiornate con ritardi minimi.

Ciò che occorre non è un semplice censimento di reati commessi da minori o a loro danno, serve una visione più ampia e di sistema, che fornisca elementi utili per una completa comprensione del fenomeno anche sul piano dei costi, non solo sociali ma anche economici. In altri termini la vittima di violenza deve essere « presa in carico » dalla banca dati, e seguita in tutto il suo percorso. Solo così si potrà capire se il sistema è riuscito a interrompere il ciclo della violenza e con quali strumenti e con quali costi. Se si vuole che la prevenzione e l'eliminazione della violenza contro i minori e gli adolescenti occupino un posto importante nell'agenda delle politiche pubbliche, è necessario conoscere appieno la potenziale entità delle perdite economiche che causano, nonché i costi e i benefici dei programmi di prevenzione. La cognizione dell'alto costo della violenza è una forte leva di incoraggiamento verso politiche di prevenzione che incidano a monte e non a valle del fenomeno, limitando la grande sofferenza delle persone coinvolte, e comportando costi di intervento di gran lunga inferiori a quelli effettivamente sostenuti nella fase successiva. Misurare i costi della violenza contro i minori e gli adolescenti crea la consapevolezza in ordine al fatto che la violenza distoglie risorse a settori – privati e pubblici – cui non vengono destinate somme che altrimenti potrebbero essere investite in politiche sociali.

È importante, quindi, dar vita a un sistema di raccolta dati completo che riguardi tutte le istituzioni che, a vario titolo, sono coinvolte. Si potrebbe in questo contesto provvedere ad un ampliamento e coordinamento fra le banche dati già esistenti, si pensi, a titolo esemplificativo, alla banca

dati denominata « SINBA » che attualmente si occupa di rilevare le prestazioni a carico dei servizi sociali. È evidente che tale implementazione non può prescindere anche da un adeguato coinvolgimento delle regioni e degli enti locali.

Combattere la violenza sommersa: numeri verdi sempre più accessibili

Conoscere significa anche rendere conoscibile un fenomeno. La violenza purtroppo è un fenomeno spesso sommerso. Un fenomeno che emerge, soprattutto quando gli atti violenti e gli abusi sono perpetrati in ambito familiare, tardivamente e talvolta solo quando la violenza raggiunge il suo acme.

Sicuramente l'emersione del fenomeno è possibile favorendo strategie volte a spingere bambini e adolescenti a denunciare gli abusi. Da questo punto di vista non si può che guardare con favore a tutte quelle iniziative volte a stimolare le denunce di abusi. È importante quindi proseguire nelle campagne informative volte a diffondere la conoscenza del numero verde di pubblica utilità 114 emergenza infanzia, ma anche del numero verde 1522 contro la violenza. Numeri questi, ai quali i minori possono rivolgersi in caso di bisogno per segnalare non solo abusi subiti – direttamente o indirettamente, come nel caso della violenza assistita - da adulti ma anche i non rari casi di violenza fra pari. È importante che questi numeri siano conosciuti, ma anche e soprattutto che siano sempre più accessibili anche per i bambini con disabilità uditive, intellettive o del neurosviluppo.

La formazione delle figure professionali come chiave strategica per il riconoscimento e l'intervento sulla violenza

Altrettanto importante è spingere i minori a denunciare la violenza rivolgendosi ad adulti di fiducia. In questo contesto educatori, insegnanti e pediatri possono svolgere un ruolo essenziale. Questi possono peraltro contribuire a intercettare gli eventuali segni degli abusi. E possono farlo anche a prescindere dalla capacità del minore di denunciare il maltrattamento. Si pensi ai tanti casi di abuso perpetrati su minori in tenera età. Per poter riconoscere la violenza però è necessario che l'adulto sia adeguatamente formato. Solo il riconoscimento precoce dell'abuso può contribuire a evitare pericolose e letali derive. Attualmente in Italia non esiste né durante il corso di laurea in medicina né durante la specializzazione in pediatria un insegnamento specifico su queste tematiche, se non con poche eccezioni. Parimenti anche gli insegnanti non sono adeguatamente e uniformemente formati sul riconoscimento precoce dei segni di abuso e maltrattamenti sui bambini. È di palmare evidenza l'esigenza di intervenire prevedendo una formazione sui temi della violenza e dell'abuso adeguata e continua su insegnanti e pediatri di famiglia, le figure professionali, le sentinelle che con regolarità seguono tutti i bambini nel nostro Paese. Una formazione specifica potrebbe poi anche contribuire ad evitare il fenomeno dei falsi abusi. La denuncia di abusi, che in momenti successivi della vicenda giudiziaria si dimostrano falsi o comunque infondati, si riconduce, salvi i casi di dolo, spesso ad errori di valutazione, ad una non corretta

considerazione dei segnali della presunta violenza rilevati. Occorre una formazione specifica non solo sul piano della individuazione precoce degli abusi ma anche in relazione agli sviluppi in termini di perseguibilità delle condotte. In altri termini il pediatra di base o il maestro devono conoscere quali sono i canali legali da seguire per fare in modo che si accerti la realtà dell'abuso sospettato.

L'introduzione di protocolli sanitari specifici per la violenza sui minori

È innegabile poi il ruolo che nella emersione della violenza e nella immediata individuazione dei segni dell'abuso può essere svolto dai pronto soccorsi. Importante da questo punto di vista è la previsione con riguardo ai minori, di specifici protocolli per la gestione dei casi di violenza. Più in generale sarebbe opportuno prevedere che tutti gli ospedali che accolgono soggetti minori in regime di urgenza soddisfino i criteri per una risposta di base in tema di maltrattamento e di abuso (nucleo minimo per *child protection* costituito da medico formato e assistente sociale, procedura di gestione dei casi, criteri di centralizzazione e trasferimento) e che tutti gli ospedali di livello intermedio, ma non specialistici pediatrici siano dotati di un *team* multidisciplinare, coordinato da un pediatra formato in materia di maltrattamento e abuso di minore. Altrettanto importante è la previsione di un sistema centralizzato di registrazione degli accessi, così da evitare che accessi, in diversi periodi temporali e in differenti strutture, possano impedire l'individuazione di un contesto di abusi e maltrattamenti.

Promuovere iniziative formative e informative nelle scuole

Non basta formare gli adulti, occorre anche informare sui temi della violenza i minori stessi. I bambini e gli adolescenti devono sapere che il nostro sistema appresta degli specifici strumenti di tutela contro gli abusi. Devono sapere che ci sono dei modi per sottrarsi alla violenza. In questo contesto potrebbe essere estremamente vantaggioso e utile che l'insegnamento scolastico dell'educazione civica, recentemente re-introdotta nelle scuole dalla legge 20 agosto 2019, n. 92, preveda anche la possibilità di fornire agli alunni nozioni specifiche sul tema della violenza sui minori, usufruendo anche della visione di video educazionali illustrati, volti a fare conoscere agli alunni le varie tipologie di abuso alle quali potrebbero essere sottoposti e per imparare anche a riconoscere eventuali segni fisici e comportamentali suggestivi di maltrattamenti e abusi su un loro coetaneo.

L'importanza della videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia

Con riguardo alla violenza perpetrata ai danni dei minori in ambito scolastico non si può trascurare, poi, l'importanza di giungere ad una rapida approvazione del disegno di legge Atto Senato n. 897, già peraltro esaminato dalla Camera dei deputati e che prevede l'installazione di telecamere all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia. L'installazione di sistemi di video-sorveglianza a circuito chiuso e criptati costituisce un equilibrato contemperamento fra le esigenze di tutela dei minori e il rispetto della

privacy. Questi sistemi di video sorveglianza oltre a costituire un importante deterrente possono rappresentare uno strumento di tutela e garanzia degli stessi insegnanti a fronte di ingiuste denunce di violenza. Non si può peraltro dimenticare che per questa finalità sono state già stanziato delle risorse con il decreto-legge « Sblocca cantieri ».

Contrastare le baby gang e la criminalità giovanile promuovendo un sistema « a rete » e favorendo la rieducazione in ambito carcerario

Per quanto concerne la violenza tra pari, sulla quale la Commissione ha avuto già modo di soffermarsi nell'ambito della indagine conoscitiva sul bullismo e sul *cyberbullismo*, due aspetti meritano un approfondimento: il fenomeno delle *baby gang* e i rischi connessi all'uso della rete. È appena il caso di rilevare che sul profilo relativo alle dipendenze patologiche, sia comportamentali (dall'uso di videogiochi alle ludopatie) che da sostanze (dall'alcool alle droghe), spesso alla base di condotte violente, la Commissione si riserva un ulteriore specifico approfondimento conoscitivo.

Con riguardo al fenomeno delle *baby gang* la Commissione ritiene che l'intervento repressivo non risolva, da solo, le origini del problema, per cui è importante un approccio volto a porre in essere misure di prevenzione del dilagare il fenomeno della violenza tra i giovani. Non bisogna infatti trascurare che questi fenomeni criminali sono il più delle volte legati alle cause socio-culturali del disagio giovanile. Condivisibili appaiono in questo contesto le iniziative portate avanti in alcuni territori dove attraverso un sistema « a rete » e un'azione coordinata di tutte le istituzioni (dalle prefetture alle Forze dell'ordine alla scuola) è stato possibile pianificare e realizzare mirati ed efficaci interventi di prevenzione e di contrasto. È indubbio che le condotte violente perpetrate da queste bande non infrequentemente preconizzano l'ingresso nel circuito penale del minore. Ciò è quanto mai vero soprattutto in quelle aree del Paese dove la criminalità giovanile si inserisce in un contesto di criminalità organizzata. Il nostro ordinamento appresta risposte diverse alle condotte criminali giovanili a seconda dell'età dell'autore. Se, da un lato, il minore di quattordici anni non è mai imputabile penalmente (astrattamente potrebbe essere riconosciuto socialmente pericoloso e quindi essere sottoposto a misure di sicurezza), dall'altro, i minori tra i quattordici e i diciotto anni sono imputabili se viene dimostrata la loro capacità di intendere e di volere. È proprio questa fascia di età ad essere maggiormente coinvolta nella commissione di reati. È necessario quindi chiedersi in che modo le istituzioni debbano rispondere a queste speciali forme di criminalità e se le misure già contemplate dal sistema possano ritenersi adeguate. Ma soprattutto occorre chiedersi se a fronte di queste condotte criminali il carcere possa rappresentare una risposta. La nostra Costituzione e il nostro ordinamento penale sanciscono il principio della rieducazione della pena, a maggior ragione tale obiettivo è primario e fondamentale nei casi in cui la commissione di reati sia ad opera di minori d'età. Rieducare consiste nel far conoscere le regole, i principi, i valori sociali e giuridici, che, molto spesso, a causa del contesto familiare, territoriale, sociale in cui questi ragazzi sono cresciuti, non hanno

conosciuto o non hanno assimilato. Rieducare vuol dire insegnare a essere cittadini onesti, libertà di vivere il quotidiano, favorire la crescita, spingere il ragazzo ad assumersi le responsabilità delle scelte che compie e delle conseguenze che queste comportano per portarlo nel faticoso mondo degli adulti. Una volta commesso il reato, questo compito educativo spetta al carcere. In questo percorso rieducativo sono gli educatori a rivestire un ruolo fondamentale. È importante che, soprattutto in considerazione della giovane età, come del resto emerge già in alcune realtà detentive, il percorso di rieducazione sia « personalizzato ». Non si può quindi che guardare con favore anche alla recente introduzione di una disciplina specifica per l'esecuzione penale minorile.

Educare al corretto uso del web e garantire la sicurezza in rete attraverso app e filtri

L'avvento della rete e la progressiva diffusione di *internet* e degli strumenti che ne permettono l'accesso hanno profondamente inciso sulla violenza sia commessa tra minori che perpetrata ai loro danni, non solo mutando le caratteristiche di fenomeni già noti, si pensi al bullismo, alla pedopornografia e alla pedofilia, ma anche favorendo lo sviluppo di nuovi e più insidiosi pericoli. L'assenza di confini geografici e l'anonimato rendono la rete un luogo potenzialmente rischioso. Pregevole è il lavoro che le forze dell'ordine e la Polizia postale in particolare, portano avanti monitorando la rete e tentando di preservare l'utenza dai tanti *cyber*-rischi. Tuttavia questa attività può non rivelarsi sufficiente: non solo perché l'intervento avviene solitamente quando la condotta criminosa è stata quanto meno avviata ma anche e soprattutto perché la territorialità della rete rende difficile il perseguimento di molti fatti. È per queste ragioni che si reputano importanti interventi volti a promuovere un uso sicuro del *web* e a sensibilizzare gli utenti sui pericoli. Le iniziative per una rete sicura sono numerose e tutte apprezzabili nella finalità. Sarebbe comunque auspicabile una « cabina di regia » istituzionale in grado di coordinare le suddette misure, pianificandole e strutturandole: è importante assicurare che iniziative in tal senso rispondano a *standard* qualitativi uniformi senza distinzioni su base territoriale.

Considerando, poi, l'esponenziale e preoccupante utilizzo dei *devices* anche da parte di bambini in età prescolare e scolare, è necessario garantirne la sicurezza anche attraverso la previsione di filtri e *app* di *parental control*. In tal senso un primo importante risultato è stata l'introduzione, nel corso dell'esame in sede di conversione, nel decreto-legge n. 28 del 2020, di una apposita disposizione che – in linea peraltro con quanto indicato dalla Commissione nel documento conclusivo della indagine conoscitiva sul bullismo e il *cyberbullismo* – impone di prevedere in tutti i contratti di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica tra i servizi preattivati e gratuiti di sistemi di controllo parentale ovvero di filtro di contenuti inappropriati per i minori e di blocco di contenuti riservati ad un pubblico di età superiore agli anni diciotto. Si auspica quindi che tale disposizione possa trovare effettiva applicazione.

Adottare misure di sostegno alle famiglie e alla genitorialità fragile

La violenza ai danni dei minori si associa non infrequentemente a situazioni di fragilità genitoriale e a contesti familiari complicati, segnati da povertà socio-economica, ma anche educativa. È innegabile infatti che una famiglia sana, con sani principi, con genitori che danno l'esempio e accompagnano i figli nel loro ingresso nella società, è sicuramente un fattore protettivo importante per il bambino. D'altro verso, una famiglia conflittuale, alle prese con problemi di varia natura non esclusi quelli economici o di valori morali, non può che rendere il bambino che a lei appartiene un bambino vulnerabile, a forte rischio di violenza e di maltrattamento, primo tra tutti la « trascuratezza ».

In questo contesto, nell'ambito delle più ampie riforme, anche *de jure condendo*, delle misure per il sostegno e la valorizzazione delle famiglie, è essenziale promuovere tutte quelle misure a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro. È importante fare in modo che le famiglie possano svolgere al meglio il loro ruolo di primaria agenzia educativa.

Ancora un ruolo di rilievo, soprattutto nei casi di situazioni di fragilità genitoriale, deve essere riconosciuto all'istituto dell'*home visiting*. L'*home visiting* oltre ad essere un importante strumento di sostegno ad ampio raggio alla genitorialità, può rivelarsi uno strumento cruciale per identificare in maniera precoce eventuali segnali di disagio intrafamiliare che possono risultare di pregiudizio al pieno e positivo sviluppo dei bambini e delle bambine, quando non essere addirittura, indicativi di una condizione di trascuratezza o di vero e proprio maltrattamento intrafamiliare. Uno strumento in grado di sostenere ed aiutare le famiglie, senza però sostituirsi ai compiti educativi e formativi che solo le famiglie stesse e i genitori in particolare possono svolgere.

Nell'ottica preventiva sarebbe auspicabile realizzare programmi precoci di sostegno alla genitorialità nei primi mille giorni di vita del bambino. In particolare sarebbe auspicabile attuare:

interventi di *home visiting* per i futuri genitori che si trovano a vivere l'ultimo trimestre di gravidanza al fine di mettere in atto un'azione di *parent training* volta a sostenere la transizione da coppia/singolo a coppia genitoriale/monogenitore, a diffondere informazioni e conoscenze circa il momento del parto e la prima fase *post-partum* e a illustrare i servizi pubblici, di privato sociale e di volontariato presenti sul territorio, attuando strategie di incentivazione alla partecipazione delle attività promossi da questi ultimi;

interventi di *home visiting* per i neo-genitori e i neonati fino al terzo anno di vita al fine di sostenere la strutturazione di un clima relazionale positivo e la realizzazione di pratiche di cura educativa adeguate al pieno sviluppo delle potenzialità della bambina/del bambino sia attraverso interventi di tutoraggio al/ai genitore/i sia attraverso la partecipazione del/dei genitore/i e del/della bambino/a alle attività dei servizi medici, psicopedagogici e socio-educativi del territorio così da favorire la piena inclusione della famiglia nella comunità e, dunque, da aumentare i fattori di protezione rispetto al fenomeno della povertà sociale ed educativa.

Sono molteplici gli studi che affermano che l'investimento in età prescolare, tra zero e cinque anni, ha un rendimento sociale maggiore rispetto agli interventi effettuati durante l'età scolare o adulta.

Istituire sportelli di ascolto: la figura dello psicologo scolastico

Se il ruolo della famiglia nell'educazione dei minori è essenziale, altrettanto importante è il ruolo di agenzia educativa che compete alla scuola. Con riguardo alla prevenzione della violenza, oltre alla già ricordata necessità di prevedere una formazione specifica per i docenti, la Commissione ritiene importante procedere nella istituzione presso le scuole di ogni ordine e grado di veri e propri sportelli di ascolto gestiti da psicologi scolastici.

Da questo punto di vista la crisi epidemiologica che stiamo vivendo può rappresentare una occasione: la pandemia ha esposto i più giovani a un fortissimo stress, privandoli di punti di riferimento e abitudini quotidiane fondamentali. In vista della ripresa della scuola con l'inizio del nuovo anno scolastico è sottoscritto dal Ministero dell'istruzione e da tutte le istituzioni collaboranti il « Protocollo di intesa per garantire l'avvio dell'anno scolastico nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione di COVID-19 ». Tra le altre linee guida e misure adottate, oltre all'allestimento di *help desk* per le istituzioni scolastiche, la regolamentazione degli ingressi e delle uscite, le misure di prevenzione e gestione dei casi critici e sospetti, gli obblighi formativi, ecc. è stata anche definita l'importanza del sostegno psicologico per studenti e personale. È così stata riconosciuta la figura dello psicologo scolastico come di primaria importanza nella gestione della ripartenza della scuola e nel contenimento della diffusione del COVID-19. Nel solco tracciato dalle linee guida è necessario portare avanti e sostenere l'istituzione di psicologi scolastici, che possono rappresentare uno strumento di promozione del benessere e di prevenzione della devianza e della dispersione. I continui fatti di cronaca, purtroppo, mostrano come sempre più frequentemente siano presenti situazioni di disagio sociale all'interno degli istituti scolastici, nei quali si verificano episodi di violenza a danno degli studenti, ma anche degli stessi docenti.

Contrastare l'abbandono scolastico

Dai lavori conoscitivi è emerso come segnali significativi di disagio minorile tali da poter degenerare in azioni violente provengono dal fenomeno della dispersione scolastica. Abbandono scolastico o comunque una non regolare frequenza del percorso di studi sono spesso indicativi di un disagio del minore che affonda le proprie radici in contesti familiari che presentano carenze educative e in casi estremi agiscono anche condotte maltrattanti. A ciò si aggiunga che coloro che interrompono la propria formazione avranno successivamente difficoltà a inserirsi in maniera attiva nella società e faticeranno ad accedere al mondo del lavoro e a sottrarsi all'eventuale contesto di emarginazione nel quale vivono. È opportuno cercare di arginare questa problematica attuando delle misure di contrasto adeguate. Anche in questo caso la strada più efficace è sicuramente la prevenzione. Rilevanti sul piano della prevenzione

dell'abbandono scolastico sono tutte quelle iniziative che riguardano il miglioramento dell'insegnamento e della cura già nella prima infanzia e successivamente l'orientamento scolastico e professionale. Per contrastare l'abbandono scolastico occorre poi garantire un sostegno individuale agli studenti più svantaggiati. È importante identificare precocemente difficoltà ed eventuali criticità intervenendo con piani di apprendimento individuali, anche con il coinvolgimento diretto dei genitori, ove possibile. Occorre infine introdurre misure per monitorare l'assenteismo dei ragazzi anche garantendo la tempestività della segnalazione del fenomeno da parte delle istituzioni scolastiche.

Aumentare l'offerta di asili nido per consentire almeno al 33 per cento dei bambini in tutto il Paese di poter frequentare servizi per l'infanzia e asili nido di qualità vuol dire contrastare l'abbandono scolastico e migliorare le *performance* scolastiche già alle scuole elementari. Uno studio condotto da SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) su dati Invalsi ha dimostrato che i bambini che frequentano il nido ottengono migliori *performance* già alla scuola primaria.

Intervenire sulla governance

Al fine di garantire la massima tutela ai più giovani, occorre comprendere il fenomeno e le sue evoluzioni, garantendo innanzitutto un monitoraggio delle varie forme di violenza. Una efficace azione di monitoraggio oltre alla già ricordata questione delle necessità di un sistema di raccolta dati completo, non può prescindere dai vari strumenti di *governance* attualmente contemplati dalla legislazione vigente. Si pensi non solo agli osservatori ma anche ai tavoli istituzionali. Per garantire un contrasto efficace ai fenomeni in oggetto è fondamentale coinvolgere tutti gli attori chiave nella tutela della persona di età minore affinché sappiano prevenire, riconoscerne il rischio e contrastare i fenomeni nella loro complessità a partire da una formazione continua e dal coordinamento tra le istituzioni coinvolte: Forze dell'ordine, servizi del territorio, comunità scolastica, genitori e adulti con ruolo educante. È essenziale non solo che questi osservatori e tavoli tecnici siano previsti « su carta » ma anche e soprattutto che operino attivamente e con regolarità. Si potrebbe valutare con specifico riguardo al tema del maltrattamento e dell'abuso l'istituzione di un nuovo osservatorio, con competenze trasversali e in grado di assicurare un completo monitoraggio del fenomeno.

Prevedere specifiche misure per contrastare la violenza sui minori con disabilità

La maggiore esposizione dei minori con disabilità alla violenza in tutte le sue forme richiede l'adozione di interventi più incisivi e mirati.

Al fine di potenziare le capacità d'intervento da parte delle istituzioni e di tutti gli attori coinvolti nella cura e assistenza dei minori con disabilità per fornire adeguate risposte alle situazioni di disagio e fragilità in cui si trovano le vittime e le loro famiglie appare necessario in primo luogo attivare un coordinamento strutturato tra gli attori e i servizi che si occupano delle persone con disabilità. Infatti, i servizi per le persone con disabilità ed in particolare per i

minori con disabilità spesso sono sviluppati da una serie di attori (famiglie, servizi sociali, servizi sanitari, istituti di istruzione e formazione, strutture di accoglienza e di riabilitazione, strutture diurne e residenziali, professionisti del settore logopedisti, fisioterapisti, educatori professionali, insegnanti di sostegno, Forze di polizia, associazioni per i disabili) tra i quali sarebbe auspicabile l'implementazione di una collaborazione regolare e coordinata al fine di evitare sovrapposizioni o in taluni casi lacune che non solo non rappresenterebbero una soluzione alla problematica ma andrebbero ad aggravare ulteriormente la situazione. L'implementazione di procedure uniformi che consentano alle varie categorie professionali coinvolte di sapere come rilevare, contrastare e intervenire nel caso di un abuso potrebbero facilitare l'emersione di situazioni a rischio e il supporto concreto alle vittime.

Ancora, altrettanto importanti sono misure a supporto delle famiglie: occorre dare sostegno alla genitorialità e alle famiglie affinché si sentano tutelate e supportate dalle istituzioni in modo da da considerarle interlocutori affidabili. Su queste famiglie grava infatti un onere economico, fisico ed emotivo che i servizi di sostegno, spesso inadeguati e in alcune zone del Paese addirittura inesistenti, non riescono ad alleviare.

Infine, è sicuramente necessario migliorare l'accessibilità ai servizi di prevenzione e di protezione con azioni concrete. Sotto questo aspetto un ruolo imprescindibile è svolto dalla formazione: formazione per il personale non specializzato nel lavoro con i minori con disabilità, ma che di fatto interagisce con loro nei vari contesti di vita (medici, insegnanti) affinché acquisisca competenze nel gestire e dare risposte ai bisogni di assistenza specifici dei minori con disabilità; formazione sia per il personale specializzato nel lavoro con i minori sia per il personale dei servizi generali affinché conosca come agire e a quale organismo rivolgersi nel caso emerga una potenziale situazione di rischio. I servizi devono essere adeguati all'età e alle disabilità degli interlocutori. Per i servizi di prevenzione e sensibilizzazione è importante attivare metodiche che possano favorire la partecipazione dei minori con disabilità per renderli consapevoli e fornire loro gli strumenti per poter esprimersi e comunicare un eventuale disagio. Non si può ignorare il fatto che numerose sono le criticità del contesto scolastico in relazione ai minori con disabilità. Nonostante i programmi di inclusione esistenti l'obiettivo di una piena ed autentica partecipazione non può dirsi certo raggiunto. Le cause di questo fallimento sono molteplici: si pensi ad esempio ai ritardi con cui vengono assegnati gli insegnanti di sostegno rispetto all'inizio dell'anno scolastico; al fatto che molti studenti con disabilità svolgono le loro attività in un contesto diverso dalla propria classe di appartenenza; l'assenza o insufficienza di ausili che favoriscano gli apprendimenti degli studenti con disabilità (dovuta ad una errata valutazione della tipologia di ausili necessari, ad incapacità di compilare/presentare la richiesta degli ausili, alla scarsa attenzione/disinteresse a presentare richiesta per gli ausili) la presenza di educatori professionali, con competenze specifiche per una tipologia di disabilità (esempio LIS, Braille, spettro autistico) la cui presenza dipende da assegnazioni da pubblica amministrazione o bandi di gara pubblici che non favoriscono la continuità del professionista, formazione inadeguata dei docenti.

A queste problematiche legate alle difficoltà del processo di inclusione degli studenti con disabilità nel determinare una più alta esposizione dei minori con disabilità al rischio violenza si aggiungono l'assenza di meccanismi di prevenzione in grado di cogliere i primi segni di ostilità per poter intervenire in maniera adeguata e la persistenza di pregiudizi sulla disabilità.

Intervenire sulla disciplina dei reati sessuali ai danni dei minori

Il legislatore è intervenuto ripetutamente negli ultimi anni per introdurre importanti mutamenti normativi alla disciplina in materia di reati sessuali anche ai danni dei minori. Si segnala da ultimo la legge 19 luglio 2019, n. 69, la cosiddetta « legge sul codice rosso ». Per quanto nel suo complesso lo scenario legislativo appaia ampio e fra i più completi a livello europeo ed internazionale, alcuni mirati interventi correttivi potrebbero essere auspicabili, anche al fine di risolvere dubbi interpretativi sorti a livello giurisprudenziale.

In particolare si ritiene opportuna l'introduzione di una fattispecie di responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento a danno di minori.

Come è noto, è frequentissimo il caso in cui la violenza sessuale infrafamiliare veda come protagonista attivo un soggetto non infrequentemente di sesso maschile e, come protagonista omissivo, un altro soggetto spesso di sesso femminile e vittima un minore. Come si comprende agevolmente, spesso, per la vittima, il vedersi negato l'aiuto da parte di un adulto sul quale contava non è meno grave del subire direttamente la violenza sessuale. Non solo. Il familiare è anche l'unico soggetto che concretamente è in grado di salvaguardare e proteggere il minore. Ora, al di là del caso nel quale anche il soggetto che non commette direttamente la violenza sul minore sia, a sua volta, vittima della violenza dell'altro membro della famiglia, e che detta violenza sia talmente grave da far entrare in gioco il costringimento fisico (articolo 46 del codice penale) o lo stato di necessità determinato dall'altrui minaccia (articolo 54, terzo comma, del codice penale), si pone il problema della valutazione giuridica della condotta omissiva. Al fine di superare alcune incertezze giurisprudenziali, si potrebbe ipotizzare una disposizione *ad hoc*, sebbene non strettamente necessaria dal punto di vista tecnico, di omesso impedimento dell'evento da parte di chi esercita la responsabilità genitoriale, con la previsione di specifiche circostanze sia aggravanti che attenuanti.

Sarebbe infine opportuno intervenire in materia di turismo sessuale al fine di contrastare alcune nuove forme di turismo che dietro finalità benefiche o di volontariato talvolta celano abusi e violenze. Più che intervenire sul piano penale sono auspicabili interventi di sensibilizzazione e di *advocacy* pubblica volti a sostenere le vere forme di turismo sostenibile ed etico e isolando le forme non virtuose.

