COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia e l'adolescenza

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	145
PROCEDURE INFORMATIVE:	
Seguito dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti: audizione esperti in materie giuridiche	145
Sui lavori della Commissione	149

Giovedì 16 luglio 2020. — Presidenza della vicepresidente BINI. – Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Bartolomeo Romano, docente presso l'Università degli Studi di Palermo e avvocato patrocinante in Cassazione e l'avvocato Luciana Delfini, docente presso l'Università di Tor Vergata.

La seduta comincia alle 8.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

La PRESIDENTE avverte che della seduta verrà redatto il resoconto sommario e che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, con contestuale registrazione audio, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti in diretta – dall'esterno – sia sulla *web tv* Camera che su quella del Senato.

Non essendovi osservazioni contrarie tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti: audizione esperti in materie giuridiche.

Prosegue la procedura informativa, sospesa nella seduta di ieri.

La PRESIDENTE ringrazia il professor Bartolomeo Romano, docente presso l'Università degli Studi di Palermo e avvocato patrocinante in Cassazione e l'avvocato Luciana Delfini, docente presso l'Università di Tor Vergata per la loro disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione e a fornire il loro contributo sulle questioni afferenti alla violenza tra i minori e ai danni di bambini e adolescenti. Dà quindi la parola agli auditi.

L'avvocato Luciana DELFINI sottolinea come la violenza contro i minori sia un fenomeno complesso che si manifesta in contesti socio-culturali influenzati da relazioni interpersonali, con messaggi che agiscono come guida e che influenzano le modalità di interpretazione dei comportamenti delle persone. Data la natura del

problema e la difficoltà di delimitare i confini stessi del concetto di violenza e abuso, è necessario trovare l'eterogeneità nei metodi utilizzati per la sua comprensione, così da poter determinare una migliore conoscenza del fenomeno e, di conseguenza, sviluppare adeguati interventi di *policy*.

Per informare i *policymaker*, e per contribuire alla progettazione e all'attuazione di politiche efficaci per combattere la violenza contro i minori e gli adolescenti, occorre, innanzitutto, intendere la natura e la prevalenza del fenomeno e superare non solo il problema definitorio, ma anche quello della raccolta dati e delle informazioni.

Con riguardo al profilo definitorio, soprattutto in sede internazionale l'ostacolo per molti interventi di *policy*, è rappresentato proprio dalla mancanza di consenso per quanto riguarda la definizione di violenza e abuso, ancor più quando si associano al contesto familiare.

Relativamente alla mancanza di dati e alla affidabilità delle informazioni si rendono necessari interventi volti a esigere, dalle varie componenti interessate, una rendicontazione specifica. Solo attraverso la comprensione del fenomeno, e quindi la sua misurazione, si può pensare ad interventi risolutivi. Studi quantitativi sempre più sofisticati hanno identificato predittori e meccanismi alla base della violenza e dei suoi sottotipi, purtroppo questi sono relativamente pochi e vi sono ancora notevoli pregiudizi informativi e assenza di conoscenza. Ciò limita la possibilità di intraprendere una meta-analisi 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 analisi che i decisori possono utilizzare per rivelare i punti deboli delle azioni intraprese che non erano evidenti attraverso metodi di valutazione sino ad utilizzati.

Ricorda quindi che le Nazioni Unite hanno da tempo riconosciuto la necessità

di una migliore raccolta di dati sul tema. Nel 2006, in uno studio sulla violenza sui bambini, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha raccomandato agli Stati di sviluppare e implementare la raccolta sistematica di dati, di migliorare i sistemi di raccolta al fine di identificare i sottogruppi vulnerabili, di informare le politiche e la programmazione a tutti i livelli e di monitorare i progressi verso l'obiettivo di prevenire la violenza contro i bambini, usando indicatori nazionali basati su *standard* concordati a livello internazionale.

L'informazione la formazione ed 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 ad ogni livello.

Passa quindi ad esaminare i problemi metodologici con cui si approcciano le indagini. La violenza sui minori si presenta con problematiche giuridiche quando ne deriva un crimine; sanitarie per le conseguenze fisiche e psichiche che ne discendono sociali perché colpisce le famiglie nella loro interezza e la società; economiche perché comporta costi per le istituzioni e per l'intera comunità

A suo parere, conoscere i termini economici della violenza contro i minori e gli adolescenti costituisce uno dei migliori sistemi per comprendere le dimensioni del problema e per consentire ai legislatori di misurare l'efficacia dei programmi intrapresi e da intraprendere.

La conoscenza dei costi della violenza contribuisce a sviluppare la consapevolezza della notevole portata di questo fenomeno e della diffusione dei suoi effetti su tutta la società. Dimostra che la violenza drena risorse provenienti da molti settori tra cui i privati, le imprese, il governo, le agenzie, le comunità. Permette, altresì, ai responsabili politici, di valutare se e come cambiare le priorità di finanziamento riguardo ai risultati che si vo-

gliono raggiungere. Indica a quanto ammontano tali costi e quali sono gli effetti sortiti dagli investimenti nella prevenzione e nella lotta contro questo fenomeno. I costi sociali causati annualmente dalla violenza sono altissimi ed è opportuno riflettere su dove è più conveniente e opportuno investire le risorse disponibili.

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. Ad oggi il costo dell'inazione è alto e se supera i costi dell'azione si crea una diseconomia. Fa quindi presente che studi sul tema forniscono una stima prudente dei costi finanziari della violenza sui minori legati alla assistenza sanitaria e sociale; all'educazione; al sistema di giustizia penale, nonché all'impatto sull'economia. Tali studi ovviamente non colgono i significativi costi intangibili dell'abuso per le persone coinvolte, come le sofferenze emotive sostenute dalle vittime. Gli studi accademici o provenienti da organismi internazionali, utilizzano sistemi basati su categorie gestibili per facilitare la comprensione, dunque si classificano costi diretti e indiretti, tangibili e intangibili. I costi diretti, più facilmente misurabili, sono quei costi che vengono sostenuti direttamente a causa della violenza, quali le spese mediche, i servizi legali, i costi della giustizia e dei servizi sociali, i costi indiretti, meno evidenti, anche se potenzialmente molto più grandi, derivanti dall'impatto che la violenza ha sui bambini e sono misurati come una perdita potenziale. Questi comprendono la perdita di produttività derivante da sofferenze associate a diversi gradi di violenza nel tempo. 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. I costi indiretti hanno anche un effetto di moltiplicatore economico, per il quale minore partecipazione al mercato del lavoro e diminuzione della produttività dei lavoratori e di moltiplicatore sociale.

Più in generale tutti gli studi pubblicati sui costi della violenza sui minori riconoscono che le cifre sono molto probabilmente sottovalutate rispetto alla cifra reale. La ragione principale è che l'effettiva prevalenza della violenza è sconosciuta in quanto nascosta, non dichiarata o non registrata dai sistemi di dati amministrativi dei governi. Laddove i sistemi di *reporting* sono più avanzati, ci sono difficoltà a stimare con precisione l'impatto completo per valutare tutti i costi che possono essere associati ad esso.

Si sofferma quindi su alcuni casi di studio. In particolare i *Centers for Disease Control and Prevention*, organismo di controllo sulla sanità pubblica degli Stati Uniti, hanno stimato che nel 2008 la violenza contro i bambini negli Stati Uniti è costata almeno 124 miliardi di dollari, ma a seconda delle ipotesi formulate, si potrebbe arrivare fino a 585 dollari. Rispetto ad altri problemi di salute, il peso del maltrattamento infantile è notevole, il che indica l'importanza degli sforzi di prevenzione per affrontare l'alta prevalenza del maltrattamento infantile.

Alcuni studi elaborati su dati raccolti nell'area Europa e Nord America suggeriscono 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 ed 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 e in Australia. 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 24 anni di età. Nel rapporto redatto *The Economic Cost of Violence Against Children and Young People*, è stato stimato un costo annuale di circa undici miliardi di dollari.

Conclude sottolineando come portare l'attenzione sull'alto costo della violenza significhi incoraggiare le iniziative volte a reprimerla. Anche le azioni preventive comportano dei costi; tuttavia i costi per la prevenzione e i costi di intervento, a monte, sarebbero di gran lunga inferiori ai costi effettivamente sostenuti nella fase successiva sopportati dalla collettività e sarebbe altresì limitata la sofferenza delle persone coinvolte. 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. L'analisi dei costi mostra che investire nella prevenzione non è solo moralmente giusto, ma anche finanziariamente prudente.

Il professor Bartolomeo ROMANO si sofferma sui profili penalistici della violenza sui minori. Sottolinea in primo luogo come nel diritto penale non assumano autonomo rilievo le nozioni di infanzia e adolescenza. A ben vedere, infatti, le disposizioni penali tengono in considerazione unicamente le categorie dell'età e della minore età.

Condivide la necessità di un approccio al fenomeno della violenza di carattere non strettamente penalistico, ma basato su

politiche di prevenzione e di protezione, incentrate su campagne informative e formativo-educative rivolte non solo agli operatori, ma anche e soprattutto ai genitori e alle famiglie.

Con riguardo agli abusi sessuali sui minori sottolinea come si siano susseguiti a partire dal 1996 una serie di interventi legislativi dal taglio multiforme. A suo parere sarebbe auspicabile una riforma complessiva della materia finalizzata a restituire sistematicità al tema, valutando l'introduzione di un Titolo apposito nel codice penale nel quale inserire tutte le disposizioni a tutela dei minori. Gli interventi sull'età della vittima, sulla prostituzione minorile, sullo sfruttamento sessuale, nonché l'introduzione di una definizione di pornografia hanno contribuito a delineare un quadro normativo completo, per quanto poco sistematico sul piano testuale, a tutela dei minori.

Si sofferma quindi sulle auspicabili modifiche da apportare a tale impianto giuridico, finalizzate fra le altre a favorire l'emersione del fenomeno. Come rilevato infatti la violenza nei confronti dei minori è perpetrata il più delle volte in ambito domestico da parenti o conoscenti del bambino, con la non infrequente connivenza degli altri membri della famiglia. A livello giurisprudenziale attraverso una lettura sistematica degli articoli 40 e 110 del codice penale è stato possibile punire a titolo di responsabilità omissiva concorsuale anche i familiari non autori dei reati ma a conoscenza degli stessi. Sarebbe auspicabile introdurre a livello normativo tale previsione, sanzionando espressamente il familiare che, a conoscenza dell'abuso, non lo denuncia.

Ricorda alla Commissione come con la riforma dei reati sessuali del 1996 siano state unificate nell'unico delitto di violenza sessuale le due fattispecie di violenza carnale e di atti di libidine. A suo parere sarebbe opportuno con riguardo ai soli minori distinguere con maggiore chiarezza le due condotte di stupro e di atti di libidine. Analogo intervento sarebbe auspicabile con riguardo al reato di violenza sessuale di gruppo. Ciò al fine di garantire

una risposta più severa da parte dell'ordinamento soprattutto alle condotte più gravi, quali quelle di violenza carnale.

Esprime poi perplessità sulla recente riforma dell'articolo 609-*quater* del codice penale relativo al reato di atti sessuali con minorenni, nella parte in cui è esclusa la punibilità del minore 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 quattro anni. Sarebbe opportuno intervenire nuovamente sulla soglia di non punibilità riportando la distanza di età a tre anni.

Suggerisce quindi l'introduzione di un'analoga clausola di esclusione della punibilità anche con riguardo al reato di corruzione di minorenne di cui all'articolo 609-*quinquies* del codice penale.

Dopo aver svolto alcune considerazioni sulla questione relativa all'errore sull'età della vittima, si sofferma sul reato di pornografia virtuale. Sarebbe opportuno rivedere le condotte contemplate dalla legislazione vigente escludendo la punibilità di quelle condotte che si sostanziano nella creazione di materiale pedopornografico attraverso l'uso di sistemi informatici, ma senza che il minore sia effettivamente coinvolto o sia identificabile o identificato.

Infine sottolinea l'opportunità di attribuire rilievo ai fini della quantificazione della pena alle condotte attive e al soccorso eventualmente prestato dall'autore stesso della violenza a danno di minori. Ciò potrebbe indurre il genitore-adulto autore del reato con più facilità, soprattutto nel caso di maltrattamenti gravi, a rivolgersi ai pronto soccorsi per assicurare le dovute cure al minore-vittima.

La PRESIDENTE, dopo aver ringraziato gli auditi per l'intervento svolto, dichiara aperto il dibattito.

La senatrice Raffaella Fiormaria MARIN (L-SP-PSd'Az) esprime apprezzamento per il tenore degli interventi svolti. Con riguardo alle considerazioni dell'avvocato Delfini osserva come sia importante una lettura anche in chiave economica, soprattutto per l'impatto di lungo periodo, del fenomeno della violenza. Esprime invece perplessità su alcuni degli interventi di modifica al codice penale indicati dal professor Romano, nella parte in cui potrebbero sostanzarsi in una nuova e ulteriore forma di « connivenza » e di « avallo » delle violenze già gravi subite dai minori. È sicuramente opportuno favorire l'emersione del fenomeno, ma senza attenuare la risposta sanzionatoria.

Il senatore MALAN (FIBP-UDC) pone quesiti sul tema delle false denunce.

La PRESIDENTE, nel prendere atto che non vi sono ulteriori richieste di intervento, dichiara concluso il dibattito e invita gli auditi a far pervenire per iscritto le risposte ai quesiti posti.

Dopo brevi precisazioni del professore Bartolomeo ROMANO, la PRESIDENTE dichiara chiusa l'audizione odierna.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

Sui lavori della Commissione.

La PRESIDENTE ricorda che la Commissione tornerà a riunirsi la prossima settimana, martedì 21 luglio, alle ore 13.45, per l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, sempre nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle 9.35.