

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
La protezione da ogni forma di violenza



6.2. L'esigenza della rilevazione dei dati

Strettamente connesso al tema di una corretta qualificazione e classificazione della violenza all'infanzia, vi è la problematica relativa alla quantificazione del fenomeno. Come già rilevato dall'Autorità garante con la nota del 5 agosto 2016, indirizzata ai principali attori istituzionali competenti in materia di infanzia e adolescenza, vi è la necessità di "sviluppare la raccolta dati sul fenomeno con il coinvolgimento di tutte le istituzioni competenti al fine di elaborare una strategia generale di intervento", sulla base dell'assunto per cui "contrastare efficacemente la violenza sull'infanzia richiede in primo luogo una sua emersione a livello statistico, da un punto di vista quantitativo e qualitativo".

Si registra l'enorme difficoltà di rilevare un fenomeno che, pur costituendo una gravissima violazione all'infanzia, è ancora per le sue caratteristiche in larga parte sommerso e sconosciuto nella sua entità complessiva. Manca infatti un sistema di monitoraggio della violenza all'infanzia e all'adolescenza, e questo sia con riguardo all'emerso sia con riguardo al sommerso. Vi sono alcune banche dati che tentano di sopperire a tale lacuna che, tuttavia, si incentrano perlopiù su aspetti specifici, afferenti spesso all'amministrazione di appartenenza, si avvalgono di fonti disomogenee e difficilmente raffrontabili, e non comunicano tra loro. Un esempio di tali sistemi settoriali di rilevazione è la banca dati dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e alla pornografia minorile, che si occupa di questo particolare aspetto della violenza all'infanzia e all'adolescenza, e peraltro si incentra maggiormente sui dati afferenti agli autori di reato (adulti), con riferimento alle sole denunce e non anche alle condanne in via definitiva; di converso, sulle vittime minorenni vi è molto poco.

Vi è poi il Sistema informativo nazionale sugli infortuni in ambienti di civile abitazione dell'Istituto superiore della sanità (Siniaca), che rileva gli accessi in pronto soccorso in alcuni ospedali di alcune regioni italiane, rispetto agli incidenti avvenuti in ambiente domestico anche a seguito di violenza.

In definitiva, ad oggi in Italia manca una rilevazione costante, un monitoraggio del fenomeno che ci dia una fotografia complessiva nella sua entità, ciò che rende impossibile determinarne l'effettiva gravità, ad oggi certamente sottostimata, e programmare coerenti politiche di prevenzione e contrasto.

Si registra l'enorme difficoltà di rilevare un fenomeno che, pur costituendo una gravissima violazione all'infanzia, è ancora per le sue caratteristiche in larga parte sommerso e sconosciuto nella sua entità complessiva. Manca infatti un sistema di monitoraggio della violenza all'infanzia e all'adolescenza, e questo sia con riguardo all'emerso sia con riguardo al sommerso



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

Per questa ragione l'Autorità garante ha avviato un'interlocuzione inter-istituzionale con diversi soggetti, per vagliare strade idonee a colmare tale lacuna. Per quanto riguarda il fenomeno emerso, un'occasione preziosa per una messa a sistema a livello nazionale dei dati sulle prese in carico per maltrattamento ad oggi parcellizzati presso i servizi territoriali comunali è rappresentata dal [Sinba](#), il modulo afferente agli ambiti dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia all'interno del Casellario dell'assistenza, a sua volta parte del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (Siuss). La banca dati permetterà infatti di costruire una sorta di "cartella sociale" del cittadino, raccogliendo le informazioni su tutte le prestazioni sociali che vengono concesse.

L'Autorità garante aveva già chiesto, con una nota del 28 giugno 2017, alle istituzioni competenti per la costruzione della banca dati, e in particolare al Ministero del lavoro, all'Inps e al Garante per la protezione dei dati personali, di valutare la possibilità di modificare le voci attualmente previste nel Casellario dell'assistenza in materia di violenza sulle persone di minore età, al fine di adottare i criteri assunti dalla comunità scientifica nazionale e internazionale: maltrattamento psicologico, maltrattamento fisico, violenza sessuale, trascuratezza, violenza assistita. A seguito dell'invio della nota, l'Autorità aveva provveduto un'attività di sensibilizzazione sul tema attraverso incontri bilaterali con le istituzioni citate e con alcune associazioni impegnate nel campo del contrasto alla violenza all'infanzia (in particolare Terre des Hommes e Cismai).

L'Autorità garante ha ribadito la propria posizione anche in occasione del seminario, tenutosi il 4 dicembre 2018 al Parlamento europeo, a Bruxelles, dedicato al tema *"Witnessed domestic violence. An EU roadmap to protect children from all form of domestic violence"*.

Nel corso del 2018, l'Agia ha istituito un tavolo di lavoro presso la propria sede che ha visto la partecipazione di rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Inps. Si sono tenuti due incontri, in data 2 e 31 maggio 2018, volti a verificare la sussistenza di opzioni percorribili per la modifica delle voci del Sinba, attualmente aggregate in forma tale da non consentire una rilevazione dei diversi tipi di violenza. In particolare si invitava a modificare, alla voce C021 – Valutazione Minore del SINBA, i punti n. 6 ('Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedopornografia') e n. 7 ('Altre forme di violenza e maltrattamento subite'), riarticolandoli in modo da permettere una rilevazione della violenza all'infanzia quantitativamente e qualitativamente significativa.

Nel corso degli incontri è emersa l'esigenza di contemperare diritti ugualmente

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
La protezione da ogni forma di violenza



importanti come la tutela della riservatezza e la conoscibilità di un fenomeno necessario a contrastarlo.

All'esito delle riunioni, il 31 dicembre 2018, è stata inviata agli interlocutori una nota riepilogativa di quanto emerso nel corso delle stesse (v. allegato n. 5k). La nota ha ribadito come la modifica del tracciato appaia necessaria in vista delle finalità del Casellario dell'assistenza: da un lato guidare, attraverso i dati raccolti, la costruzione di politiche preventive e di intervento efficaci, perché tarate sui bisogni relativi a contesti e situazioni fortemente diversificate quanto a fenomenologia e tipologia di intervento; dall'altro monitorare l'efficacia delle prestazioni sociali erogate, a fronte degli specifici bisogni emersi. Il fenomeno della tratta e quello della violenza sessuale, ad esempio, costituiscono eventi completamente diversi tra loro che richiedono modalità preventive e strategie di intervento e cura diversificate. Così come, ai fini di un sistema di prevenzione, di protezione, nonché di valutazione efficace, la violenza fisica e la trascuratezza non appaiono accorpabili in un'unica voce generica, integrando situazioni molto diverse che necessitano di politiche *ad hoc*.

Questa la suddivisione proposta, parzialmente difforme da quella generale già esposta (v. *supra*) per aderire il più possibile al tracciato attualmente previsto dal Sinba e semplificarne così la modificazione.

In luogo di "Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedopornografia":

- Violenza sessuale subita, pedopornografia
- Prostituzione, tratta

In luogo di "Altre forme di violenza e maltrattamento subite":

- Maltrattamento fisico
- Maltrattamento psicologico
- Violenza assistita
- Trascuratezza, patologia delle cure

Un diverso ragionamento può essere fatto per una rilevazione del fenomeno sommerso, tramite campionamenti e indagini statistiche periodiche, pur complesse data la delicatezza del tema e la minore età dei soggetti coinvolti. Per esse, l'Istat ha manifestato, data la rilevanza della tematica, la massima disponibilità.

L'azione dell'Autorità garante in questo ambito si inserisce nel solco delle raccomandazioni che il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza ha rivolto all'Italia a febbraio 2019, nel contesto della revisione periodica dell'applicazione della Convenzione di New York nel nostro Paese. Il Comitato ha infatti espresso rammarico riguardo all'assenza di un sistema nazionale italiano di raccolta, analisi e diffusione dei dati e un programma di ricerca sulla violenza e i maltrattamenti



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

dei *minori* (par. 19) e, tra le altre cose, ha raccomandato di istituirlo, altresì formulando una strategia globale per la prevenzione e la lotta contro la violenza contro i *minori*, che comprende l'abuso e l'abbandono, a tal fine introducendo nell'ordinamento una definizione completa e precisa della violenza contro le persone di minore età.

6.3. La collaborazione tra organismi e istituzioni internazionali e sovranazionali

Il tema della violenza all'infanzia e all'adolescenza è da tempo all'attenzione di organismi e istituzioni internazionali e sovranazionali. Sono queste sovente a compulsare l'adozione di strumenti che coadiuvino gli Stati che vi aderiscono nella predisposizione di una legislazione e di piani di azione efficaci e armonizzati. Un esempio di come dal piano internazionale si sia giunti a significative modifiche nell'ordinamento interno è dato dalla [Convenzione di Lanzarote](#), entrata in vigore il 1° luglio 2010. Oltre alle fattispecie di reato più diffuse in questo campo (abuso sessuale, prostituzione infantile, pedopornografia, partecipazione coatta di bambini a spettacoli pornografici), la Convenzione disciplina anche i casi di *grooming* (adescamento attraverso internet) e di turismo sessuale. L'Italia ha dato esecuzione alla Convenzione in Italia con la [legge 1 ottobre 2012, n. 172](#). Il provvedimento detta alcune norme di adeguamento dell'ordinamento interno volte a modificare il codice penale (introducendo i nuovi reati di adescamento di minorenni, anche attraverso Internet, e di istigazione e apologia di pratiche di pedofilia e di pedopornografia), il codice di procedura penale e l'ordinamento penitenziario.

Allo scopo di monitorare la concreta attuazione di quanto stabilito nella Convenzione, è stato istituito presso il Consiglio d'Europa il [Comitato delle Parti alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali](#) (Comitato di Lanzarote). Regularmente viene predisposto un questionario di monitoraggio, concernente di norma un tema specifico tra i molti toccati nella Convenzione, al quale vengono chiamati a rispondere i governi degli Stati parte. Il questionario di monitoraggio del Comitato di Lanzarote sull'attuazione della Convenzione, focalizzato sul tema della protezione dei minorenni dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale commessi per mezzo delle nuove tecnologie è stato intitolato *"The protection of children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by information and communication technologies"*.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
La protezione da ogni forma di violenza



L'Autorità garante ha contribuito al monitoraggio fornendo commenti e integrazioni in relazione alle risposte al questionario fornite dal governo italiano. Ha così trasmesso, il 19 gennaio 2018, un documento in cui si sottolineava la necessità di approfondire il tema della produzione e condivisione di immagini, video e altro materiale a contenuto sessuale da parte degli adolescenti, in quanto si tratta di un tema particolarmente delicato che affronta un comportamento rispetto al quale vi è mancanza di consapevolezza da parte dei ragazzi. È stato poi sottolineato come occorra anche responsabilizzare i possibili “diffusori” di immagini rispetto al significato sociale e giuridico che l'inoltro e la condivisione comportano.

L'Autorità garante ha altresì sottolineato la necessità di non limitarsi a sensibilizzare i ragazzi sui possibili rischi di tali comportamenti, ma di prevedere nei programmi di prevenzione anche momenti di riflessione sulla dignità del proprio corpo, l'intimità e riservatezza della propria sfera affettiva, la totale inadeguatezza del *web* nel rispondere a tali esigenze.

Rispetto, poi, ai casi in cui si arrivi al processo penale, l'Autorità garante ha suggerito l'utilizzo della giustizia riparativa nell'ambito del processo penale: trattandosi di fatti che spesso vedono coinvolte persone minorenni non solo con riferimento alle vittime ma anche agli autori, la giustizia riparativa potrebbe rappresentare un mezzo adeguato per permettere ai ragazzi di acquisire progressivamente una coscienza reale sulle conseguenze di tali comportamenti, a partire dal vissuto emotivo dell'altro.

Un altro strumento internazionale di grande rilevanza nel contrasto alla violenza all'infanzia e all'adolescenza è costituito dalla [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica \(c.d. Convenzione di Istanbul\)](#), aperta alla firma l'11 maggio 2011 a Istanbul (Turchia). Si tratta del primo strumento internazionale volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambine e anziane, ai quali si applicano le medesime norme di tutela. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 27 settembre 2012 e l'ha eseguita con la legge n. 77/2013.

Ai fini del monitoraggio sull'attuazione della Convenzione, è stato istituito un [Gruppo di esperti presso il Consiglio d'Europa](#) (Grevio - *Group of Experts on*

Occorre approfondire il tema della produzione e condivisione di immagini, video e altro materiale a contenuto sessuale da parte degli adolescenti, in quanto si tratta di un tema particolarmente delicato che affronta un comportamento rispetto al quale vi è mancanza di consapevolezza da parte dei ragazzi



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

Action against Violence against Women and Domestic Violence), che di recente ha avviato le procedure per raccogliere i primi rapporti nazionali circa lo stato di attuazione della Convenzione, tramite un questionario titolato “*Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)*”.

L'Autorità garante è stata coinvolta dal governo nella **prima fase del monitoraggio**: la consultazione con le istituzioni nazionali per i diritti umani.

Con nota del 31 gennaio 2018, indirizzata al Dipartimento per le pari opportunità in qualità di delegato per il governo a rispondere al questionario, l'Autorità garante ha condiviso alcune considerazioni, in particolare:

Occuparsi di violenza di genere significa occuparsi anche di violenza assistita e degli orfani di crimini domestici

È importante disporre di dati disaggregati con specifico riferimento alle vittime minorenni

C'è un errore di traduzione della Convenzione di Istanbul in italiano: la mediazione familiare non è di per sé proibita, è proibita la sua obbligatorietà (cfr. art. 48 nella versione inglese ufficiale)

Il contrasto alla violenza di genere è anche contrasto al fenomeno odioso della tratta di esseri umani

Assolvendo ai suoi compiti di monitoraggio in ordine all'attuazione dei diritti delle persone di minore età da un punto di vista terzo e indipendente, l'Autorità garante è stata sentita da Greivio il 20 marzo 2019, nel quadro del processo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Istanbul.

6.4. Altri interventi e iniziative dell'Agia

Videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia

Il 3 ottobre 2018, l'Autorità garante ha svolto un'audizione presso le Commissioni I (Affari Costituzionali) e XI (Lavoro), riunite, della Camera dei deputati sulle proposte di legge AC 1066 e AC 480 in materia di “Misure per prevenire e contrasta-

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
La protezione da ogni forma di violenza



re condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale”.

L'Autorità garante si era già espressa sul tema, il 27 luglio 2016, in sede di audizione, innanzi alle stesse Commissioni, in relazione a proposte di legge aventi contenuto analogo, che poi hanno avuto una battuta di arresto e non sono state approvate.

L'Autorità ha evidenziato che occorre operare un bilanciamento tra la tutela dell'incolumità fisica dei bambini e la salvaguardia della loro stessa riservatezza da mezzi eccessivamente invasivi, atteso che gli altri interessi in gioco, pure rilevanti e relativi agli adulti, devono essere interpretati alla luce del principio del superiore interesse del minore.

Il bilanciamento potrebbe essere realizzato con il sistema di telecamere a circuito chiuso, le immagini potranno essere visionate esclusivamente dalle forze dell'ordine, solo previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria in caso di notizia di reato.

Si realizzerebbe così un effetto deterrente rispetto a possibili condotte illecite e un contemperamento tra i vari interessi in gioco, in modo conforme al principio di proporzionalità e ragionevolezza.

Il sistema previsto dalle proposte di legge agevolerebbe significativamente l'eventuale ricostruzione probatoria in sede penale, ostacolata dall'incapacità di deporre della quasi totalità dei testimoni, con un anticipo dei tempi di intervento ed evitando di esporre i bambini coinvolti al protrarsi delle condotte violente già dal momento della notizia di reato. Tuttavia, il sistema di videosorveglianza può essere un valido strumento di prevenzione e di contrasto solo se affiancato ad altre misure, in particolare a sistemi di formazione iniziale e permanente del personale che valorizzi anche le capacità empatiche, ad una valutazione delle attitudini e ad una sistematica raccolta dati di tipo quantitativo e qualitativo che, dando la fotografia del fenomeno, consenta di porre in essere interventi di prevenzione.

La proposta di legge, approvata alla Camera, è passata all'esame del Senato, dove pure l'Autorità è stata ascoltata il 10 gennaio 2019.

L'Autorità garante ha evidenziato che occorre operare un bilanciamento tra la tutela dell'incolumità fisica dei bambini e la salvaguardia della loro stessa riservatezza da mezzi eccessivamente invasivi, atteso che gli altri interessi in gioco, pure rilevanti e relativi agli adulti, devono essere interpretati alla luce del principio del superiore interesse del minore



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

Violenza e abusi nel mondo dello sport

L'attività sportiva è uno dei pilastri delle prassi educative che sostengono lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti: crea un senso di appartenenza, porta gioia e sviluppa abitudini sane. È anche attraverso lo sport che i bambini imparano il rispetto di valori chiave e apprendono importanti abilità di vita

La partecipazione ad attività sportive rappresenta per i ragazzi una fonte di gioco e svago, un'opportunità di condivisione, uno strumento per lo sviluppo dell'autostima, per la formazione della personalità e l'esperienza corporea. La competizione, lo stare in gruppo, il confronto con i pari e con l'adulto sono fat-

tori importanti per una sana crescita fisica, psicologica e relazionale. L'attività sportiva è uno dei pilastri delle prassi educative che sostengono lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti: crea un senso di appartenenza, porta gioia e sviluppa abitudini sane. È anche attraverso lo sport che i bambini imparano il rispetto di valori chiave e apprendono importanti abilità di vita.

Anche nello sport, tuttavia, possono consumarsi atti di violenza. La paura, la vergogna e il senso di colpa sono sentimenti paralizzanti. I bambini molto piccoli potrebbero non riconoscere l'abuso, gli adolescenti potrebbero credere di avere una "relazione" con l'abusante. L'amore per lo sport, la pressione da parte dei compagni, i tabù sulla sessualità e l'ammirazione per l'allenatore: sono, questi, fattori che potrebbero intrappolare i bambini in un silenzio doloroso.

Così, per portare a galla un sommerso di cui non si sa molto, bisogna imparare a parlarne, sensibilizzare le persone di minore età e gli adulti sull'esistenza del fenomeno. Con questo obiettivo, nel 2018, in occasione della Giornata europea per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e la violenza sessuale, che ricorre ogni 18 novembre, l'Autorità garante ha tradotto in italiano i sottotitoli del video della *campagna del Consiglio d'Europa, "Start to talk"* ("Comincia a parlarne"), diffondendolo attraverso i propri canali di comunicazione. Il filmato incoraggia a parlare degli abusi sulle persone di minore età impegnati in attività sportive: spesso si ha paura di parlarne perché "un bambino non può dire ad un adulto cosa non deve fare". "Start to talk" è un invito all'azione del Consiglio d'Europa alle autorità, al movimento sportivo e ad altri attori per adottare misure preventive e protettive necessarie a porre fine all'abuso sessuale in questo settore.

Già nel 2017, nella cornice dell'attività di sensibilizzazione al contrasto alla violenza e all'abuso sessuale, l'Autorità garante aveva provveduto alla traduzione all'italiano della *brochure* esplicativa del video "Tell someone you trust" ("Dillo a qualcuno di cui ti fidi"), elaborato in seno al Consiglio d'Europa per promuovere

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
La protezione da ogni forma di violenza



la diffusione dei diritti contenuti nella Convenzione di Lanzarote per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali. Il cartone animato, con un linguaggio semplicissimo, si rivolge a tutti i bambini e ragazzi vittime di violenza, abuso o sfruttamento sessuale, promuovendo la comunicazione e stimolando i bambini e le bambine a parlare con qualcuno di cui essi si fidino circa i fatti di cui possano essere stati vittime e di cui possano provare vergogna.

Orfani di crimini domestici

La violenza assistita ai danni delle persone di minore età in ambito domestico, in alcuni casi, è arrivata financo all'uccisione di un genitore, solitamente la madre, da parte del *partner*, spesso il padre dei figli.

L'omicidio di un genitore da parte dell'altro fa vivere ai figli, diventati orfani, un trauma aggravato dalla perdita contemporanea di due figure di riferimento fondamentali (genitore vittima e genitore autore del reato, detenuto o suicida). Al dolore per la perdita dei genitori, si aggiungono poi molti altri problemi di varia natura, materiali, emotivi, sociali e giudiziari.

La tutela di questi bambini e adolescenti risulta essere estremamente delicata: essi meritano un'attenzione specifica data la drammaticità della loro condizione che impone la messa in campo di strumenti adeguati ed efficienti, idonei a dare una risposta tempestiva ai loro molteplici bisogni anche con riferimento al nuovo contesto familiare.

Non si conoscono la reale entità del fenomeno né le sue declinazioni, elementi importanti per definire e valutare l'adeguatezza delle politiche da adottare e di quelle già adottate. Occorre stimolare la cittadinanza attiva attraverso una capillare opera sensibilizzazione affinché i sintomi della violenza assistita possano essere intercettati e segnalati preventivamente.

L'omicidio di un genitore da parte dell'altro fa vivere ai figli, diventati orfani, un trauma aggravato dalla perdita contemporanea di due figure di riferimento fondamentali (genitore vittima e genitore autore del reato, detenuto o suicida). Al dolore per la perdita dei genitori, si aggiungono poi molti altri problemi di varia natura, materiali, emotivi, sociali e giudiziari

Sul piano normativo, il sistema di protezione, perfezionatosi con la ratifica della Convenzione di Istanbul con la legge 27 giugno 2013, n. 77, si è di recente rafforzato con la legge 11 gennaio 2018, n. 4 recante "Modifiche al codice civile, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici" ed entrata in vigore il 16 febbraio 2018. Essa contiene una serie di disposizioni di varia natura a tutela dei figli rimasti orfani a seguito di omicidi



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

commessi da un genitore a danno dell'altro.

In particolare, viene attribuito al Fondo per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti di cui all'art. 2, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, anche la copertura degli interventi in favore degli orfani per crimini domestici. Tali interventi comprendono l'erogazione di borse di studio e il finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento degli orfani suddetti nell'attività lavorativa.

Per far fronte alle ulteriori competenze, la legge in questione ha stanziato in favore del Fondo un contributo statale da corrispondersi a partire dal 2017, con cadenza annuale pari a 2 milioni di euro l'anno. Di tale somma, almeno il 70% è destinato agli interventi in favore delle persone di minore età, mentre la restante parte è destinata ai figli maggiorenni economicamente non autosufficienti.

La determinazione dei criteri e delle modalità per l'utilizzazione delle risorse è demandata ad un successivo regolamento, da adottarsi - previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, e dell'università e della ricerca, con il Ministro dell'interno, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro della salute, e da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

A più di un anno dall'entrata in vigore della legge, poiché tale decreto, necessario a rendere operative le misure previste, non risultava ancora adottato, l'Autorità garante, in esecuzione dei compiti istituzionali che la legge istitutiva le attribuisce, ha chiesto, con [nota del 21 dicembre 2018, al Ministero dell'economia e delle finanze](#) di emanare quanto prima tale regolamento finalizzato a dare piena attuazione ai diritti delle persone di minore età, così come previsto dalla normativa internazionale e nazionale in materia.

Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della propria legge istitutiva, ha rappresentato l'interesse a partecipare ai lavori per esprimere il proprio parere sul relativo schema di decreto.

Ha in più occasioni evidenziato che per rendere operative le misure previste dalla legge n. 4 del 2018, occorrono azioni concrete di ascolto e sostegno ai bambini e ai ragazzi nonché di supporto alle famiglie affidatarie.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
La protezione da ogni forma di violenza



Matrimoni precoci e forzati

Il 18 dicembre 2018, l'Autorità garante ha svolto un'audizione presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato sui matrimoni precoci e forzati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale. In quell'occasione ha evidenziato che si tratta di un fenomeno complesso e che lo Stato ha il dovere di mettere in atto misure di prevenzione e contrasto, di acquisire dati e informazioni nonché di promuovere azioni di sensibilizzazione, in particolare a scuola, quale ambiente che è in grado di intercettare i segnali di situazioni a rischio. L'Autorità garante ha ricordato infatti che i casi di cronaca dimostrano che in più occasioni le segnalazioni di "matrimoni promessi" e le richieste di aiuto arrivano nelle aule scolastiche grazie a confidenze fatte agli insegnanti o a compagne che poi se ne fanno portavoce. Esiste una varietà di segnali che devono destare allarme: assenze frequenti e prolungate, improvvisi abbandoni, fidanzamenti nei paesi di origine o rientri repentini.

I casi di cronaca dimostrano che in più occasioni le segnalazioni di "matrimoni promessi" e le richieste di aiuto arrivano nelle aule scolastiche grazie a confidenze fatte agli insegnanti o a compagne che poi se ne fanno portavoce. Esiste una varietà di segnali che devono destare allarme: assenze frequenti e prolungate, improvvisi abbandoni, fidanzamenti nei paesi di origine o rientri repentini

Occorre chiarire la differenza che intercorre tra due fenomeni che vengono normalmente accostati, ma che presentano caratteristiche diverse: il matrimonio forzato descrive la situazione in cui una persona è costretta o indotta contro la propria volontà a contrarre il vincolo; il matrimonio precoce descrive invece la situazione in cui viene contratto un vincolo avente carattere matrimoniale in cui almeno uno dei due contraenti non ha raggiunto l'età considerata necessaria per esprimere il consenso, e tuttavia entrambi sono consenzienti nel contrarre il vincolo. Trattandosi di vincoli che non sono riconosciuti dalla legge civile italiana, si tratta necessariamente di riti diversi da quello italiano (matrimoni in Stati esteri, matrimoni contratti secondo tradizioni etniche e culturali diversificate).

Tuttavia, l'Autorità garante ritiene che un matrimonio precoce vada di per sé considerato forzato, in quanto sotto l'età stabilita dalla legge il consenso della persona minorenni, per quanto dichiarato dalla stessa, non può essere considerato libero, consapevole e informato.

Nel corso di una successiva audizione tenutasi nel febbraio del 2019 sul tema, l'Autorità garante si è pronunciata favorevolmente all'introduzione di un reato autonomo per il matrimonio forzato, pur già tutelato da altre fattispecie penali (violenza privata, sequestro di persona, etc.), ritenendo che sia importante far



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

luce sul fenomeno, introdurre uno strumento di deterrenza e favorire l'emersione statista dei casi.

I matrimoni precoci ove vi sia il consenso dei contraenti, pur non essendo consentiti dalla legge civile non sono puniti penalmente, salvo nell'ipotesi in cui – relativamente agli atti sessuali conseguenti al vincolo di stampo matrimoniale contratto – vi siano le condizioni perché si configuri il reato di “atti sessuali con minorenne” disciplinato all’art. 609 *quater* c.p.

Il Comitato Onu, nelle osservazioni conclusive pubblicate il 7 febbraio 2019, ha raccomandato all'Italia di modificare il codice civile per rimuovere tutte le eccezioni che consentono il matrimonio al di sotto dei 18 anni.

Tratta degli esseri umani

La tratta degli esseri umani è stata definita nel 2000 da uno dei tre Protocolli addizionali alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale organizzato, il c.d. Protocollo addizionale sulla tratta. L'art. 3 definisce la tratta come il “(a) ... il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, dando oppure ricevendo somme di denaro o benefici al fine di ottenere il consenso di un soggetto che ha il controllo su un'altra persona, per fini di sfruttamento. Per sfruttamento si intende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, l'asservimento o l'espianto di organi; (b) Il consenso di una vittima di tratta di esseri umani allo sfruttamento di cui alla lettera (a) è irrilevante laddove sia stato utilizzato uno qualsiasi dei mezzi di cui alla lettera (a); (c) il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere un minore a scopo di sfruttamento sono considerati “tratta di esseri umani” anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera (a) del presente articolo; (d) Per “minore” si intende ogni persona avente meno di diciotto anni di età.”

Gli elementi centrali della tratta sono il reclutamento (ad esempio attraverso l'offerta di un lavoro) o il trasporto o il trasferimento (tra Paesi diversi o all'interno dello stesso Paese) o l'ospitare o accogliere persone trafficate; l'utilizzo di mezzi, per realizzare gli atti sopra descritti, quali la minaccia o l'utilizzo della forza, di altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità; lo scopo di sfruttare la vittima in ambiti diversi

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
La protezione da ogni forma di violenza



(sfruttamento sessuale, lavorativo, riduzione in schiavitù, accattonaggio forzato, espianto di organi).

Ragazze minorenni, prevalentemente provenienti dall'Edo State in Nigeria giungono in Italia sempre più giovani. Esse vengono reclutate con la promessa di un lavoro e vengono sottoposte a riti *woodoo* e *juju* con i quali impegnano la propria vita e quella dei propri familiari.

Sovente all'arrivo si dichiarano maggiorenni allo scopo di non essere inserite nel sistema di protezione per *minori*, e scoprono di essere destinate alla strada e di aver maturato nel viaggio un debito di decine di migliaia di euro che dovranno ripagare prostituendosi.

Il 30 gennaio 2018, l'Autorità garante è stata chiamata a partecipare a una riunione bilaterale con il Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Greta), nell'ambito del ciclo di incontri che il Gruppo ha svolto con i rappresentanti delle amministrazioni che hanno contribuito alla compilazione del Rapporto nazionale di risposta al questionario di valutazione sull'attuazione della Convenzione di Varsavia da parte dell'Italia.

Nel corso dell'audizione, l'Autorità garante ha ricordato le azioni poste in essere a tutela dei minori stranieri non accompagnati, tra cui quelli vittime o potenziali vittime di tratta, soffermandosi sulle visite effettuate nei centri di prima e seconda accoglienza e sulla campagna di sensibilizzazione finalizzata a coinvolgere il numero più ampio possibile di cittadini disponibili ad assumere l'incarico di tutore volontario. Quest'ultimo infatti può operare da sentinella attenta a raccogliere i segnali di rischio, prevenendo l'avvicinamento delle reti criminali o fornendo gli elementi necessari per un intervento efficace. Per tale ragione, nella formazione dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati nelle regioni in cui manca il garante regionale, anche nel corso del 2018, ha continuato ad essere previsto un modulo specifico sul fenomeno della tratta e sui segnali per riconoscerla, al fine di dotare i tutori volontari delle conoscenze e della consapevolezza necessaria, anche in ordine alle azioni opportune da intraprendere.

La necessità dell'emersione di questo fenomeno a livello statistico ha infine indotto l'Autorità garante a ritenere opportuna una differenziazione delle voci del Sinba anche su questo specifico punto, come richiesto con nota del 31 dicembre 2018 (v. *supra* par. 6.2).

Nel 2019, l'Autorità garante è stata invitata a partecipare ai lavori della Cabina

Ragazze minorenni giungono in Italia sempre più giovani, vengono reclutate con la promessa di un lavoro e sottoposte a riti woodoo e juju con i quali impegnano la propria vita e quella dei propri familiari. Sovente all'arrivo si dichiarano maggiorenni allo scopo di non essere inserite nel sistema di protezione per minori, e scoprono di essere destinate alla strada e di aver maturato nel viaggio un debito che dovranno ripagare prostituendosi

di regia di cui al Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità.

7

I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

7. I PERCORSI DI RECUPERO E LE GARANZIE NEL RAPPORTO CON LA GIUSTIZIA

L'art. 40 della Convenzione di New York, al primo comma, stabilisce che “gli Stati parti riconoscono ad ogni fanciullo sospettato accusato o riconosciuto colpevole di reato penale il diritto ad un trattamento tale da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima”.

Segue una dettagliata enucleazione delle garanzie processuali e sostanziali che devono essere garantite alle persone di minore età quando, accusate o riconosciute colpevoli di un reato, incontrano il sistema della giustizia penale. L'art. 37 della Convenzione, ancor prima, specifica le condizioni alle quali è ammissibile la privazione della libertà personale per i minorenni e richiede, tra le altre cose, che “ogni fanciullo privato di libertà sia trattato con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana ed in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età”.

In Italia, se dal punto di vista delle garanzie processuali moltissima strada era già stata fatta prima della ratifica della Convenzione di New York (v. immediatamente *infra*), lo stesso non poteva dirsi per quanto riguarda il trattamento riservato alla persona di minore età dopo il passaggio in giudicato dell'eventuale condanna, e dunque nella fase dell'esecuzione penale.

Nel 2018, per garantire l'attuazione di queste disposizioni, l'Autorità garante ha sostenuto e promosso l'adozione di una normativa in tema di ordinamento penitenziario minorile (poi adottata ed entrata in vigore il 10 novembre) e ha promosso l'ascolto delle persone di minore età in area penale esterna, al fine di verificare le opportunità formative, educative, di inclusione socio-lavorativa, riparative e i fattori protettivi messi in campo dai servizi minorili della giustizia e dalla comunità educante in favore dei minorenni che entrano nel circuito penale minorile. L'Autorità garante ha approfondito anche il tema della giustizia riparativa e, in particolare, della mediazione penale, in attuazione della specifica competenza che la legge istitutiva le attribuisce (art. 3, co. 1, lett. o)). L'Autorità garante ha infine partecipato alla discussione intavolata presso il Dipartimen-