

COORDINAMENTO ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA

C.I.S.M.A.I.

Presidenza, segreteria, amministrazione
Via del Mezzetta 1 interno 50135 Firenze

www.cismai.org

cismai@infinito.it

presidenza@cismai.org

Linee di indirizzo per una politica di contrasto all'abuso all'infanzia: lettera aperta al Governo e alle forze politiche¹

Dalla ratifica della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo avvenuta con la **legge 27 maggio 1991, n.176**, l'Italia ha compiuto passi avanti importanti verso l'affermazione del diritto di bambini e bambine ad una crescita non avvilita e tormentata da carenze affettive, sociali e materiali e ad essere protetti da ogni forma di violenza e sfruttamento. Non ci sono state solo vuote enunciazioni di principio, ma anche atti concreti, quali la legge 28 agosto 1997, n. 285. "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" che, grazie all'istituzione di uno specifico fondo per l'infanzia, ha permesso la creazione di servizi e la sperimentazione di nuovi modelli di intervento in molte regioni italiane. Come operatrici e operatori impegnati a vario titolo in attività di tutela, protezione e cura di bambine e bambini vittime di maltrattamenti, abuso e sfruttamento sessuale, abbiamo ritenuto importante dare voce alle esigenze di questa parte di infanzia e adolescenza, che in continuità e ad integrazione di quanto fin qui fatto nel nostro Paese, continua a richiedere ad ogni livello di governo investimento attento e fattivo.

Pur essendo la realtà italiana positivamente marcata dalla presenza di competenze di pensiero ed operative eccellenti in materia, il lavoro quotidiano con famiglie e bambini/e in difficoltà ci obbliga costantemente a fare i conti con alcuni gravi ritardi del nostro sistema sociale, sanitario e di tutela, che spesso si trasformano in rischi di nuova vittimizzazione per chi già deve sostenere un costo elevato in termini di benessere e salute a causa delle violenze cui è stato esposto all'interno o all'esterno della famiglia.

La violenza, come ha affermato anche l'OMS nel 2002, è un serio problema di salute pubblica e, quindi, gli interventi di prevenzione, protezione e cura rappresentano atti dovuti per soddisfare il diritto fondamentale alla salute sancito nella stessa Costituzione italiana e per garantire il migliore uso delle risorse dedicate.

La violenza è esperienza che non interessa solo gruppi marginali e disagiati. Il lavoro sul campo ci ha insegnato che i maltrattamenti e gli abusi interessano bambini e bambine appartenenti ai più disparati contesti sociali e culturali: figli di operai e di docenti universitari, bambini/e italiani e migranti.

In questi anni ci siamo interrogati a lungo sui modelli di intervento, sulle pratiche cliniche, sociali ed educative, sull'emergere sempre più chiaramente dei danni derivanti da forme misconosciute di violenza quale la violenza assistita intrafamiliare², sulle modalità di integrazione tra i vari settori di intervento, sugli strumenti più idonei per interrompere il non inevitabile ciclo intergenerazionale della violenza, su quali approcci e strategie adottare per lavorare con adulti e genitori maltrattanti e abusanti. Pensiamo che in Italia sia stato prodotto un patrimonio di conoscenze e di esperienze di qualità, capace di tenere il confronto a livello europeo e internazionale; tuttavia non è raro assistere a scelte pubbliche e istituzionali che sacrificano professionalità acquisite o servizi ormai radicati sul territorio. E' quindi forte la preoccupazione che ai gravi ritardi si possano assommare anche passi indietro che si tradurrebbero in difetti di protezione e nell'accrescimento del danno, di breve e di lungo periodo, che le violenze producono sui singoli e sulla collettività.

Sono state drammatiche le conseguenze della riduzione dei fondi per le politiche sociali e, in particolare, la scomparsa del vincolo di assegnazione delle risorse per gli interventi a favore dell'infanzia, così come a suo tempo era stato previsto dalla legge n.285/97. Solo alcune Regioni lo hanno ripristinato al fine di presidiare una quota congrua di risorse per mantenere attivi servizi e progetti essenziali, che in molte realtà vengono cancellati o fortemente ridotti violando così il diritto del singolo alla continuità delle cure. Questo è accaduto in quelle città dove non sono state rinnovate, o sono state fortemente ridotte, le convenzioni e le risorse finanziarie per i servizi pubblici e privati impegnati nel trattamento di bambini e bambine vittime di violenza e/o nell'aiuto a donne vittime di violenza domestica.

Queste sono le priorità che noi abbiamo individuato affinché in Italia si rafforzi e consolidi una strategia di prevenzione primaria, secondaria e terziaria del maltrattamento e degli abusi all'infanzia, che necessariamente deve essere trasversale a tutte le politiche di settore, da quello sociale a quello sanitario, da quello educativo a quello giudiziario e della comunicazione.

1. Ricomporre in seno ad un'unica amministrazione centrale le frammentate competenze amministrative, sociali e sanitarie in materia di infanzia e adolescenza, dalle politiche per la prevenzione, l'assistenza e la protezione di bambine e bambini

vittime di trascuratezza, maltrattamenti, abusi sessuali, sfruttamento sessuale, violenza assistita a temi più generali quali l'adozione. La frammentazione attuale impedisce di avere un quadro unitario dell'azione italiana in questi campi, di condurre monitoraggio e valutazioni efficaci sullo stato di attuazione delle leggi e di programmi di azione, di valutare, per quanto possibile, il livello e la qualità degli investimenti effettuati. Definire un sistema nazionale di livelli essenziali di assistenza nel sociale, individuando anche un set minimo di criteri di qualità per i servizi specialistici, pubblici e del privato sociale, che si occupano di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale, allo scopo di assicurare un livello accettabile di prestazioni su tutto il territorio nazionale.

2. Dare finalmente realizzazione ad un sistema di Garanti regionali per l'infanzia che si raccordi con una figura nazionale di Garante cui siano affidate funzioni di impulso, proposta, richiamo e rappresentanza amministrativa dei diritti di bambini e bambine, a garanzia del rispetto del superiore interesse del fanciullo nell'azione delle amministrazioni locali, regionali e nazionali, nonché nei procedimenti amministrativi e giudiziari.
3. Rafforzare il sistema di coordinamento tra Governo e Regioni sulle politiche e i programmi in materia, attraverso la Conferenza Stato - Regioni, la riattivazione e valorizzazione del Tavolo sui Minori e la partecipazione delle Regioni all'Osservatorio nazionale sui minori, istituito con legge 451/97, quali sedi di confronto e scambio di esperienze in grado di contrastare il rischio di gravi squilibri territoriali nella qualità e quantità di servizi a favore delle famiglie e dei bambini e bambine. Promuovere inoltre l'estensione a tutte le Regioni dell'adozione di Linee guida in materia di abuso e maltrattamenti all'infanzia.
4. Promuovere l'analisi del fenomeno e la ricerca. Valorizzare e diffondere i risultati delle ricerche già eseguite e promuovere ricerche settoriali su particolari gruppi a rischio, sull'efficacia dei vari modelli di intervento e sui fattori di rischio e di protezione che caratterizzano varie configurazioni di abuso e maltrattamento.
5. Realizzare, a partire dalle sperimentazioni fin qui messe in atto, un sistema nazionale di monitoraggio dei bambini seguiti dai servizi sociali e sociosanitari territoriali per situazioni di disagio, trascuratezza, maltrattamento, abuso sessuale, violenza assistita. Questo allo scopo di arrivare a dati di incidenza significativi e comparabili sul fenomeno della violenza all'infanzia e consentire una programmazione efficace delle risorse e la valutazione del carico e del costo sociale degli interventi. Creare inoltre un raccordo tra le statistiche sull'infanzia raccolte da Amministrazioni centrali e regionali.
6. Dichiarare l'abuso sessuale reato contro l'umanità
7. Garantire per tale reato la congruità e l'effettiva applicazione delle pene e delle sanzioni e sistemi di protezione che assicurino che il reato non venga di nuovo perpetrato sugli stessi e/o su altri bambini e bambine, anche dopo che è stata scontata la pena. Ugualmente, nei casi di maltrattamenti in famiglia, anche dove i/le bambini/e siano coinvolti nella forma della violenza assistita, deve essere

garantita duratura protezione alle vittime, adulte e minori, e deve essere attentamente e puntualmente valutato il rischio di recidiva.

8. Eliminare la prescrizione dei reati sessuali ai danni di minori previsti dalle leggi 15 febbraio 1996 n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, e n. 269 del 03/08/1998, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, oltre che dalla recente legge 6 febbraio 2006, n. 38 *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*, in modo che le vittime abbiano la possibilità di vedere perseguito il reato, qualora diventate adulte siano in grado di denunciare.
9. Modificare le norme della legge 251/2005 *Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura, di prescrizione*, per le ricadute sui tempi di prescrizione del reato di maltrattamenti in famiglia.
10. Abbreviare i tempi di tutti i procedimenti giudiziari che interessano i minori.
11. Abbreviare le procedure e i tempi dei Tribunali per i minorenni per le misure di protezione, affidamento e la dichiarazione di adottabilità dei minori e rendere più rigorose, al contempo, le valutazioni delle coppie sulla idoneità all'adozione.
12. Ampliare le ipotesi di applicazione della convenzione di Strasburgo sull'ascolto del minore, ratificata dall'Italia con legge n. 77 del 20/03/2003, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a STRASBURGO il 25 gennaio 1996*, con particolare attenzione alla promozione dell'informazione, dell'assistenza e della capacità di discernimento per bambini e bambine vittime di maltrattamenti e abusi coinvolti in procedimenti civili e penali. Vanno inoltre compiutamente applicate le disposizioni di legge relative sia all'ascolto protetto in incidente probatorio e alla sua audio-video registrazione per limitare i ripetuti ascolti del bambino (che viene così esposto al rischio di abusi istituzionali), sia al coinvolgimento dei servizi sociali e sanitari territoriali per dare assistenza psicologica ai minori e ai familiari protettivi in tutte le fasi del procedimento. Inoltre, i minori che devono testimoniare per reati ai loro danni hanno il diritto di essere preparati psicologicamente ad affrontare l'audizione, come da articolo 609 decies. Il tribunale deve sempre porre il quesito ai terapeuti che seguono il minore se egli è in grado o meno di rendere testimonianza, e in quale momento può essere sentito.
13. Aumentare significativamente gli investimenti sul duplice fronte, da un lato, della rilevazione precoce e del sostegno alla famiglia e alla genitorialità (informazione sulle cure prenatali e neonatali, riconoscimento precoce della depressione post partum, rafforzamento della rete dei servizi di sostegno alla gravidanza e alle neomamme, dei servizi educativi per la prima infanzia, degli interventi di sostegno domiciliare, delle iniziative di accrescimento delle conoscenze e delle competenze parentali di padri e madri, ecc.) e, dall'altro, della cura e del trattamento degli effetti a breve e lungo termine della violenza subita nell'infanzia a favore dei

bambini e delle bambine, di adulti e adulte vittime di violenze in età minore, dei genitori maltrattanti e , secondo rigorosi protocolli diagnostici e terapeutici, degli abusanti sessuali, in particolare se minorenni.

14. Si ritiene indispensabile che sia garantita assistenza legale e, nei casi di indigenza, anche economica al genitore protettivo (che a volte, quando si separa dal coniuge abusante, resta privo di sostentamento).
15. Garantire un'adeguata connessione tra servizi sociali e sanitari per integrare le competenze di promozione sociale dei servizi sociali dei Comuni, con quelle più propriamente trattamentali delle ASL; ciò consentirebbe di dare continuità agli interventi anche sul fronte della prevenzione terziaria e, sollecitando una maggiore attenzione al fenomeno della violenza intrafamiliare, di rivalutare il ruolo dei consultori negli interventi di valutazione, controllo e mediazione nei casi di separazioni ad alta conflittualità o in presenza di violenza domestica.
16. Per quello che riguarda la legge sull'affidamento condiviso (Legge 54/2006 "Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli"), pur in accordo con il principio espresso della bigenitorialità e l'affermazione del diritto dei figli di mantenere un rapporto continuativo con entrambi i genitori durante e dopo la separazione, essa appare caratterizzata dal rischio di una pericolosa semplificazione nella misura in cui intende imporre un unico modello di affidamento per tutte le separazioni. L'imposizione dell'affidamento condiviso a due persone che si trovano ad affrontare una separazione non consensuale con alti livelli di conflittualità pone il rischio di produrre effetti quali innalzamento della conflittualità stessa, strumentalizzazione dei figli e conseguente disagio, tutte le volte in cui la condivisione della responsabilità genitoriale non passa attraverso una scelta spontanea e consapevole. In tale contesto legislativo è necessario che tra le circostanze concrete di esclusione dell'affidamento condiviso -dove cioè questo sia giudicato contrario all'interesse del minore-, rientrino i casi di abuso sessuale e maltrattamenti, compresa la violenza assistita dal minore, (anche se la decisione sull'affidamento dei figli avviene in un momento in cui non risulta accertata la responsabilità penale dell'autore del comportamento violento e pur nella salvaguardia del principio della presunzione di innocenza). In questi casi il farraginoso meccanismo di esclusione e opposizione all'affido condiviso (che prevede l'onere della prova a carico del coniuge che intende sostenere il pregiudizio del minore) può rendere l'affidamento esclusivo intempestivo, tardivo e inefficace (qualora si intenda far coincidere il "pregiudizio" del minore con il momento della "condanna del genitore" autore del reato).
17. Prevedere legislativamente che nei casi di violenza sulle madri, venga considerato nei percorsi giudiziari il reato di maltrattamento per violenza assistita perpetrata sui minori, considerata dagli operatori e dagli studiosi una forma di maltrattamento primario, tanto gravi sono i suoi effetti a livello fisico e psicologico. In proposito, si ritiene importante estendere l'ambito di

applicazione dell'art 609 decies c.p.³ a fattispecie di reato ulteriori rispetto a quelle relative a reati sessuali e che vedono come parte offesa una persona minore degli anni 18, quali il reato di maltrattamenti in famiglia (572 c.p.), il reato di violazione degli obblighi di assistenza (570 c.p.), il reato di abuso dei mezzi di correzione (571 c.p.), il reato di sottrazione di persone incapaci (art. 574 c.p.).

18. Destinare, altresì, finanziamenti per apposite iniziative di sensibilizzazione, formazione e intervento per il maltrattamento "violenza assistita da minori", al fine di contrastare le tendenze alla minimizzazione del problema della violenza domestica e dei gravi effetti che questa ha sulla capacità genitoriale del genitore maltrattato -che è nella maggioranza dei casi e nelle forme generalmente più gravi la madre- e sui minori che vi sono esposti.

IN SINTESI

- Unificare le competenze governative in materia di infanzia e adolescenza
- Garante per l'infanzia
- Coordinamento Governo-Regioni
- Ricerca
- Sistema nazionale di monitoraggio
- Attenta valutazione della pericolosità e del rischio di recidiva
- Certezza delle pene
- Eliminazione della prescrizione del reato di abuso sessuale
- Procedimenti giudiziari civili e penali più celeri
- Ampliare e rendere effettivo l'esercizio dei diritti del minore
- Garantire e implementare ogni forma di assistenza alle vittime e alle loro famiglie
- Adeguata connessione tra servizi sociali e sanitari
- Esclusione dell'affidamento condiviso nei casi di abuso, maltrattamento, violenza assistita
- Introdurre il reato di maltrattamento per violenza assistita
- Sensibilizzazione e formazione sulla violenza assistita

¹ La lettera in una prima versione più ridotta è stata già inviata ai candidati di tutte le forze politiche in occasione delle elezioni politiche 2006

² Per violenza assistita intrafamiliare si intende l'esperire da parte del bambino/a qualsiasi forma di maltrattamento compiuto attraverso atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale ed economica su figure di riferimento o su altre figure affettivamente significative adulte o minori. Il bambino può farne esperienza direttamente (quando essa avviene nel suo campo percettivo), indirettamente (quando il minore è a conoscenza della violenza) e/o percependone gli effetti.

Si include l'assistere a violenze di minori su altri minori e/o su altri membri della famiglia e ad abbandoni e maltrattamenti a danno di animali domestici ("Documento sui requisiti minimi degli interventi nei casi di violenza assistita da maltrattamento sulle madri", Cismai, 2005)

³ Legge 66/96. Art. 609 decies :

Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 609-bis, 609-ter, 609-quinquies e 609-octies commessi a danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609-quater, il Procuratore della Repubblica ne dà notizia al Tribunale per i Minorenni. Nei casi previsti dal primo comma l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenne è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne e ammesse dall'autorità giudiziaria che procede. In ogni caso al minorenne è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti locali.

C.I.S.M.A.I.

Presidenza, segreteria, amministrazione
Via del Mezzetta 1 interno 50135 Firenze

www.cismai.org

cismai@infinito.it

055 601375/6121306