

Focus tematici

Una ricognizione dei progetti di legge in discussione al Parlamento in materia di prevenzione e contrasto dell'abuso e del maltrattamento a danno delle persone minori di età in ambito educativo e scolastico

Luca Giacomelli, Carla Mura
esperti in diritto minorile

La violenza sulle persone minori di età può assumere forme e connotazioni assai diverse e realizzarsi in molteplici contesti, da quello familiare a quello scolastico, incidendo in modo profondo sul sano e corretto sviluppo della loro personalità e provocando traumi, lesioni e danni psichici anche irreversibili. Quando si parla di maltrattamento si fa riferimento a quell'insieme di situazioni e/o condizioni violente, aggressive, oppressive o talvolta anche omissive che possono essere vissute da un bambino, una bambina, un ragazzo o una ragazza, nell'arco della vita, generalmente non in forma isolata, che attentano all'integrità corporea, allo sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale, e le cui manifestazioni sono trascuratezza e/o lesioni di ordine fisico e/o psichico e/o sessuale da parte di un familiare o di terzi. In tutto il mondo, ogni anno, milioni di minorenni sono vittime e testimoni di violenza fisica, sessuale, psicologica e sfruttamento. L'ultimo rapporto dell'Organizzazione mondiale della sanità stima che un bambino e una bambina su due siano vittime di violenza nel mondo. In Italia, sebbene non vi siano dati certi su tutto il territorio, alla luce dell'ultima [Indagine nazionale su maltrattamento e abusi all'infanzia](#), realizzata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dal Coordinamento italiano servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia (Cismai) e da Terre des hommes, emerge un dato allarmante: sono quasi 402.000 i minorenni in carico ai servizi sociali e di questi 77.493 sono vittime di maltrattamento.

Secondo la definizione fornita dall'[Organizzazione mondiale della sanità](#), il maltrattamento sulle persone minori di età è definito come tutte le forme di maltrattamento 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 e della bambina, nell'ambito di una relazione di responsabilità, fiducia o potere.

Si distinguono almeno quattro tipi di maltrattamenti: abuso fisico, abuso affettivo e psicologico, abuso sessuale, incuria. Più in particolare, per maltrattamento fisico si intende il ricorso alla violenza fisica come aggressioni, punizioni corporali o gravi attentati all'integrità fisica, che può includere il colpire, percuotere, prendere a calci, scuotere, mordere, strangolare, scottare, bruciare, avvelenare, soffocare.

Gran parte della violenza a danno di minorenni dentro le mura domestiche viene inflitta con lo scopo di punire; per maltrattamento psicologico, invece, si intende quel tipo di comunicazione e/o comportamento che si configurano come ripetute e continue pressioni psicologiche, ricatti affettivi, minacce, indifferenza,

rifiuto, denigrazione in modo continuato e duraturo nel tempo. Il maltrattamento, poi, può assumere anche forme omissive, ovvero di patologia delle cure (trascuratezza/negligenza) laddove si verificano episodi di inadeguatezza o insufficienza di cure rispetto ai bisogni fisici, psicologici, medici ed educativi propri della fase evolutiva del bambino, bambina o adolescente da parte di coloro che ne sono i legali responsabili. Infine, una categoria a sé stante è rappresentata dagli abusi di tipo sessuale che consistono in qualsiasi attività sessuale tra un adulto e un bambino o una bambina che, per ragioni di immaturità psicologica e/o affettiva, o per condizioni di dipendenza dagli adulti (o in quanto ne subisce l'influenza), non è ritenuto in grado di poter compiere scelte consapevoli o di avere adeguata consapevolezza del significato e del valore delle attività sessuali in cui viene coinvolto.

Da un punto di vista normativo, per inquadrare correttamente il tema della prevenzione e del contrasto a ogni forma di maltrattamento e abuso sulle persone minori di età, non è possibile prescindere dalla [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 20 novembre 1989, n. 44/25, che rappresenta la bussola orientativa di tutte le politiche nazionali a favore dei più giovani, fissando alcuni principi fondamentali – non discriminazione, superiore interesse, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, ascolto e partecipazione – che sono le premesse indispensabili per qualsiasi normativa, politica o intervento concernente le persone di minore età. Più nello specifico, la Convenzione ricorda che gli Stati membri sono giuridicamente obbligati a dedicarsi in modo onnicomprensivo al maltrattamento sui minorenni. Gli obblighi di ciascuno Stato sono chiaramente definiti all'articolo 19 che stabilisce che:

1. Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i genitori, al suo tutore legale (o tutori legali), oppure a ogni altra persona che abbia il suo affidamento.
2. Le suddette misure di protezione comporteranno, in caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali egli è affidato, nonché per altre forme di prevenzione, e ai fini dell'individuazione, del rapporto, dell'arbitrato, dell'inchiesta, della trattazione e dei seguiti da dare ai casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra; esse dovranno altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario.

È dunque necessario che gli Stati si assumano la responsabilità di azzerare i livelli di maltrattamento attraverso misure preventive, sia di fornire tutela, giustizia e assistenza alle persone di minore età che possono essere soggette a maltrattamento. La piena gamma di misure previste per gli Stati include meccanismi per prevenire il maltrattamento, compresi la predisposizione di piani nazionali per la prevenzione di tali fenomeni, programmi sociali per minorenni e per chi si prende cura di loro e l'identificare, curare e seguire i casi riconosciuti di maltrattamento. È evidente che le azioni di prevenzione del maltrattamento possono essere intensificate solo comprendendo la severità del problema e una tale consapevolezza si acquisisce con buoni studi epidemiologici che indichino dove e come i maltrattamenti si verificano, che misurino le loro conseguenze e i loro costi e che, grazie a queste informazioni, allestiscano, sviluppino e valutino programmi di prevenzione riguardanti le cause fondamentali e i fattori di rischio. In seconda battuta, è poi necessario predisporre misure normative adeguate che siano in grado di svolgere sia una funzione deterrente sia una funzione punitiva nei diversi contesti di riferimento, da quello familiare a quello scolastico.

In quest'ottica, assumono particolare rilievo, ai fini dell'orientamento dell'azione statale, i due documenti approvati dal Comitato sui diritti dell'infanzia, [General Comment No. 8](#), 2 marzo 2007, CRC/C/GC/8, *The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment* e [General Comment No. 13](#), 18 aprile 2011, CRC/C/GC/13, *The right of the child to freedom from all forms of violence*. In entrambi i documenti, si trovano ripresi e sottolineati i principi fondamentali che possono costituire il punto di partenza per definire strategie, azioni e strumenti che si traducano in efficaci forme di prevenzione, tutela e trattamento delle persone minori di età i cui diritti siano negati o messi in pericolo: sensibilizzazione e formazione degli operatori e dell'opinione pubblica; raccolta di appropriate informazioni statistiche sull'andamento dei fenomeni; cooperazione tra tutti gli organismi pubblici e privati che trattano casi di maltrattamento e abuso; garanzia del pieno accesso delle persone minori di età all'assistenza dei servizi di sostegno e alla giustizia. Si tratta delle direttrici lungo le quali si sono sviluppate anche le politiche italiane in materia di maltrattamento e abuso all'infanzia e all'adolescenza sul piano sociale e giuridico.

A livello nazionale, le più importanti norme a tutela delle persone di minore età contro ogni forma di violenza, maltrattamento e abuso sono contenute all'interno del [codice penale](#). Sebbene non vi sia un titolo specifico dedicato ai reati commessi in danno dei minorenni,

prevedendo invece disposizioni penali generali che si applicano anche per la persona minore di età, nel corso degli anni la normativa è andata ad arricchirsi e a rafforzarsi allo scopo di garantire la più efficace tutela dei loro diritti. Il libro secondo titolo XI del codice penale contiene una serie di figure criminose poste a tutela della famiglia, principale sede di formazione e sviluppo dell'individuo.

Con riferimento al tema dei maltrattamenti e abusi a danno delle persone minori di età nei contesti educativi e scolastici, merita richiamare alcune disposizioni del codice penale.

Anzitutto, l'articolo 571 (*Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina*) prende in considerazione rapporti instaurati per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza che trascendono notevolmente la sola cerchia familiare. Si tratta di un reato proprio, in quanto il soggetto attivo può essere soltanto colui che è titolare del potere disciplinare ed è legittimato a utilizzare i mezzi di correzione o disciplina. Il reato si realizza se l'esercizio della funzione correttiva avviene con modalità vessatorie della personalità, contrastando con la pratica pedagogica e limitando la libera espressione delle attitudini, inclinazioni e aspirazioni del soggetto. In questo senso, l'abuso è configurabile qualora vi sia un esercizio illecito di un potere riconosciuto dall'ordinamento. Per quanto riguarda il potere educativo e disciplinare in capo agli insegnanti, l'uso della violenza non può mai ritenersi né correttivo né educativo, per via del primato che l'ordinamento attribuisce alla dignità della persona di minore età, ormai soggetto titolare di diritti e non più, come si riteneva in passato, semplice oggetto di protezione. In altre parole, il reato si realizza nel momento in cui l'uso, che di per sé sarebbe lecito, viene nei fatti realizzato con modalità non adeguate, ovvero per perseguire un fine diverso da quello legittimo: è in tale momento che l'uso trasforma nell'abuso penalmente sanzionato. Ove, al contrario, un soggetto utilizzi dei mezzi che già di per sé non sono consentiti – e che costituiscono forme di vera e propria violenza (quali ad esempio schiaffi, calci, colpi con la cintura) – non verrà contestato il reato di cui all'articolo 571 cp ma fattispecie criminose differenti (quali i maltrattamenti, le percosse, le lesioni, la violenza sessuale).

L'altra ipotesi di reato che entra in gioco in queste situazioni è quella prevista dall'articolo 572 (*Maltrattamenti contro familiari e conviventi*) secondo cui chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito con la reclusione. Costituiscono quindi maltrattamenti tutti quegli atti continuativi che provocano sofferenze fisiche o morali del

minorenne e la condotta può consistere tanto in azioni che in omissioni, ma è necessario che si tratti di una molteplicità di atti. L'elemento differenziale tra il reato di abuso dei mezzi di correzione e quello di maltrattamenti non sta tanto nel grado di intensità delle condotte violente tenute dall'agente, in quanto l'uso della violenza per fini correttivi o educativi non è mai consentito. Il reato di abuso dei mezzi di correzione presuppone l'uso non appropriato di metodi o comportamenti correttivi, in via ordinaria consentiti, quali l'esclusione temporanea dalle attività ludiche o didattiche, l'obbligo di condotte riparatorie o forme di rimprovero non riservate, mentre rientrerà nel più grave reato di maltrattamenti l'uso sistematico della violenza, quale ordinario trattamento del minorenne, anche lì dove fosse sostenuto da finalità educative.

Infine, altra ipotesi di reato che si può rilevare è quella prevista all'articolo 591 cp (*Abbandono di persone minori o incapaci*) che riguarda la tutela della vita e l'incolumità individuale. L'abbandono consiste in qualsiasi azione o omissione che contrasti con l'obbligo della custodia e della cura ed è sufficiente per l'integrazione del reato che da tale condotta derivi un pericolo anche solo potenziale per l'incolumità del soggetto.

Alla luce di questo quadro, il dibattito pubblico e politico si è acceso particolarmente negli ultimi anni, a fronte di numerosi casi di cronaca giudiziaria che hanno portato alla luce gravi episodi di maltrattamento e abuso ai danni di persone minori di età nell'ambito educativo e scolastico e a opera degli educatori e degli insegnanti preposti alla loro educazione e istruzione. Per tale ragione, molti si sono interrogati sull'opportunità di installare sistemi tecnologici di videosorveglianza, sia come deterrente per prevenire qualsiasi forma di violenza e maltrattamento, sia come strumenti per facilitare l'emersione e la perseguibilità dei reati sopradescritti. Ciò, confortato anche da una certa giurisprudenza, per esempio [Cassazione penale, sez. VI, 22 giugno 2021, n. 24462](#), che ha affermato che le videoriprese sono valide anche quando offrono solo piccoli frammenti delle violenze avvenute, come alcuni schiaffi, se essi manifestano comportamenti aggressivi e vessazioni abituali e, dunque, denotano una sopraffazione illecita dell'insegnante sugli allievi. Infatti, se attraverso le riprese audiovisive vengono acquisiti gravi indizi di colpevolezza a carico dell'insegnante o educatore o precettore per il reato di maltrattamenti, egli potrà essere sottoposto, prima della sentenza di condanna e sin dalla fase delle indagini preliminari, a una misura cautelare personale, come la custodia in carcere o gli arresti domiciliari, qualora il giudice ravvisi il pericolo che, se lasciato libero, potrebbe commettere reati analoghi. L'insegnante potrà anche essere sospeso dall'esercizio

della sua funzione, per la durata stabilita dal giudice. Nel processo penale, le videoregistrazioni rappresentano prove atipiche, cioè non direttamente disciplinate dalla legge, che potranno essere acquisite come prova a carico e così fondare, se il giudice le ritiene dimostrative ed eloquenti, l'affermazione di responsabilità penale e, dunque, di condanna del docente per i reati contestati.

Il tema è dunque divenuto oggetto di una serie di progetti di legge in corso di esame in Parlamento che mirano a introdurre nuove disposizioni aventi come obiettivo quello di rafforzare il contrasto a drammatici episodi di questo tipo che vedono coinvolte le persone minori di età. Analizzando più nel dettaglio i diversi progetti di legge attualmente in corso di esame nella commissione cui sono stati assegnanti, si possono individuare alcune linee di indirizzo ricorrenti mediante le quali si auspica un miglioramento e un potenziamento della disciplina esistente. In generale, la finalità condivisa sostanzialmente da tutti i testi dei progetti di legge, è individuata, per quanto riguarda le persone minori di età, nella necessità di prevenire e contrastare, sia in ambito pubblico che privato, le condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in loro danno nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia. A tal fine, si mira a introdurre l'obbligo per le strutture pubbliche e private che accolgono bambine e bambini (asili nido, sezioni primavera, scuole dell'infanzia) di dotarsi di strumenti di videosorveglianza a circuito chiuso al fine, da un lato, di costituire un deterrente a tali reati e, dall'altro, di garantire maggiore sicurezza alle famiglie che affidano i propri figli a tali strutture. L'obbligo riguarda, più in generale, anche le strutture che ospitano persone anziane e persone con disabilità. Lo scopo condiviso è infatti quello di predisporre una specifica tutela dei soggetti particolarmente deboli e vulnerabili, tra i quali, appunto, le persone minori di età che frequentano servizi educativi per l'infanzia o scuole dell'infanzia o che si trovano presso delle strutture a causa di situazioni di disagio e fragilità.

Al fine di contrastare il fenomeno, lo Stato, insieme con le amministrazioni competenti, dovrebbe prevedere dei finanziamenti appositi dedicati all'acquisto e alla installazione di sistemi di videosorveglianza nelle strutture educative e socioassistenziali. Il finanziamento di tali sistemi rappresenterebbe un grande investimento ai fini della più facile individuazione degli abusi e delle violenze e troverebbe ampia giustificazione se si considerassero i minori costi sociali e di intervento che ne conseguirebbero. Questi sistemi sono, tuttavia, soltanto uno dei possibili strumenti per monitorare gli spazi, per dare alle famiglie una maggiore serenità e per intervenire precocemente così da evitare ripetuti episodi di

violenza a danno delle persone minori di età. Più concretamente, in linea generale, i testi prevedono l'obbligo, negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture sociosanitarie e socioassistenziali per anziani e per persone con disabilità, a carattere residenziale, semiresidenziale o diurno, di installare sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso, le cui immagini devono essere cifrate al momento dell'acquisizione all'interno delle telecamere, con modalità che garantiscano la sicurezza dei dati trattati e la loro protezione da accessi abusivi e che siano visibili solo ed esclusivamente alle Forze dell'ordine a seguito di denuncia.

L'intento è quello di arrivare a una serie di disposizioni legislative che siano in grado di tutelare in maniera efficace le persone in minorata difesa senza che coloro che assistono o interagiscono con queste persone si sentano monitorate costantemente e arrivino ad adottare un autocontrollo che limiterebbe la loro professionalità e irrigidirebbe l'empatia e la spontaneità necessarie a creare un clima sereno, in cui i rapporti relazionali tra l'operatore e la persona non siano compromessi da una tensione di fondo. Al netto di ciò, la considerazione condivisa è che l'utilizzo ragionato e non abusato dell'operatività continua di tali tecnologie in nidi, scuole dell'infanzia e strutture residenziali di cura, si giustifichi sia per tutelare le persone minori di età e i soggetti più fragili affidati alle cure altrui, sia per agevolare l'eventuale ricostruzione probatoria in sede giudiziaria.

Per quanto riguarda la fase della prevenzione, la necessità condivisa è quella di una formazione permanente del personale, anche con valutazioni periodiche riguardanti l'idoneità a un lavoro a diretto contatto con persone minori di età, anziani, persone con disabilità o, comunque, con soggetti in situazione di difficoltà e soggezione. Per gli insegnanti degli asili nido e delle scuole dell'infanzia nonché per gli operatori sociosanitari, si riterrebbe utile anche una valutazione psicoattitudinale e socioattitudinale, così da valorizzare tutte quelle strutture e quelle professionalità nelle quali sono garantiti e applicati sicurezza e alti livelli di assistenza. Sarebbe fondamentale lavorare sulla professionalità degli operatori e sul loro benessere, poiché un buon clima sul luogo di lavoro aumenterebbe il livello delle prestazioni e la qualità dei servizi.

Un altro profilo di riforma che emerge dalla panoramica dei progetti di legge in materia è relativo alla modifica della cornice edittale delle pene previste per tali reati, prevedendo un aumento delle stesse per chi compie violenza in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o presso strutture sociosanitarie residenziali o semiresidenziali, ovvero all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia. Si tratta della modifica all'articolo 61 del codice penale, relativo alle

circostanze aggravanti comuni, per i delitti commessi in danno dei suddetti soggetti. La proposta è quella di sostituire il numero 11 *sexies* del primo comma dell'articolo 61 con la dicitura «l'aver, nei delitti non colposi, commesso il fatto in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o strutture socio-assistenziali residenziali o semiresidenziali, ovvero all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia», aggiungendo dunque, in maniera specifica, il riferimento ad asili nido e scuole dell'infanzia come aggravante.

Si riporta di seguito un elenco dei principali progetti di legge in materia, presentati nel corso della XVIII Legislatura e in corso di esame.

- **S.1034** - XVIII Legislatura
Sen. Gaetano Nasti (Fdl) e altri
Disposizioni in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio
30 gennaio 2019: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.1020** - XVIII Legislatura
Sen. Daniela Sbröllini (PD)
Modifica all'articolo 61 del codice penale, in materia di circostanza aggravante comune per i delitti commessi in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o socio-assistenziali residenziali o semiresidenziali ovvero in danno di minori all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia, e altre disposizioni per garantire la sicurezza presso le medesime strutture
24 gennaio 2019: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.897** - XVIII Legislatura
On. Annagrazia Calabria (FI) e altri
Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori nei servizi educativi per l'infanzia 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
25 ottobre 2018: trasmesso dalla Camera
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione

- **S.546** - XVIII Legislatura
Sen. Massimiliano Romeo (L-SP) e altri
Norme in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio
29 giugno 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.264** - XVIII Legislatura
Sen. Gabriella Giammanco (FI-BP) e altri
Norme in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazioni di disagio
12 aprile 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.262** - XVIII Legislatura
Sen. Gabriella Giammanco (FI-BP) e altri
Misure per prevenire e contrastare 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
12 aprile 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.200** - XVIII Legislatura
Sen. Stefano Bertacco (Fdl) e altri
Disposizioni in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio
29 marzo 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.182** - XVIII Legislatura
Sen. Maria Rizzotti (FI-BP) e altri
Misure per prevenire e contrastare 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
28 marzo 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione