

MALTRATTAMENTO ISTITUZIONALE

Criticità del sistema di garanzie
dei diritti dei bambini, degli adolescenti
e delle loro famiglie

Aurea Dissegna

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

MALTRATTAMENTO ISTITUZIONALE

Criticità del sistema di garanzie
dei diritti dei bambini, degli adolescenti
e delle loro famiglie

Aurea Dissegna

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Perché la democrazia funzioni deve essere difesa, legittimata, protetta.
Perché la democrazia è anche facile perderla se non ce ne prendiamo cura.

La natura della democrazia si fonda essenzialmente sulla fiducia.

La fiducia dei cittadini nelle proprie istituzioni.

Questa fiducia deve essere rinnovata ogni giorno, fatta crescere come
un capitale e curata come il miglior investimento.

David Sassoli

Ex Presidente Parlamento Europeo
Discorso al Parlamento Europeo, Marzo 2021

Indice

Introduzione	pag.	9
1. Maltrattamento istituzionale, violenza nei confronti di bambini, di ragazzi e delle loro famiglie	»	13
1.1 Il fenomeno del maltrattamento di bambini, di ragazzi nella definizione dell'OMS	»	13
1.2 Uno sguardo a studi e ricerche sul fenomeno	»	14
1.3 Maltrattamento istituzionale, possibile ruolo svolto dalle istituzioni di cura, protezione, tutela	»	20
2. Complessità e limiti del nostro sistema di garanzie dei diritti dei bambini e dei ragazzi	»	29
2.1 Evoluzione del sistema di garanzie dei diritti dei bambini e di ragazzi	»	29
2.2 Sistema amministrativo di cura/protezione	»	34
2.3 Sistema di tutela giurisdizionale	»	38
2.4 Sistema pre-giurisdizionale	»	41
2.5 Complessità e limiti del nostro sistema di garanzie dei diritti dei bambini e dei ragazzi	»	44
2.6 Interpretazioni e confini ambigui tra: cura, protezione, tutela	»	45
3. Storie di diritti disattesi di cura, protezione, tutela	»	55
3.1 Dieci storie	»	55
3.2 Dare “voce” a bambini, a ragazzi	»	56
3.3 Commento sul maltrattamento istituzionale subito nelle storie presentate	»	65

4. Conseguenze e costi sociali del maltrattamento subito da bambini, da ragazzi aggravato da quello istituzionale	pag.	73
4.1 Conseguenze del maltrattamento aggravato da quello istituzionale sullo sviluppo psicofisico di bambini e adolescenti e nella vita adulta	»	73
4.2 I costi della mancata prevenzione del maltrattamento e gestione inappropriata dei casi in carico	»	77
4.3 Impatto dell'informazione (media, social) sui costi sociali del maltrattamento istituzionale	»	78
4.4 Ruolo della resilienza nei bambini e nei ragazzi di fronte alle avversità	»	82
5. Questioni intorno all'etica e alla cultura della responsabilità nelle istituzioni, nelle professioni di cura, protezione, tutela	»	85
5.1 Principi di etica, di responsabilità, nelle istituzioni pubbliche	»	85
5.2 Responsabilità ed etica degli operatori/professionisti, strumenti di regolazione	»	90
6. Criticità che interrogano e nodi da sciogliere	»	95
6.1 Dalle criticità alle opportunità per garantire maggiore esigibilità dei diritti di bambini e ragazzi	»	95
6.2 Armonizzazione della legislazione sui diritti dei bambini e dei ragazzi. Testo Unico	»	105
6.3 Aver cura dei sistemi di cura, protezione, tutela per prevenire, contrastare il maltrattamento istituzionale	»	106
6.4 Proposte: alle sedi formative e agli ordini professionali, agli enti che programmano e gestiscono servizi di cura, protezione, tutela	»	108
Conclusioni	»	113
Ringraziamenti	»	117
Bibliografia	»	119

Introduzione

Molti sono gli attori istituzionali che operano nel campo della cura, protezione, tutela delle persone di minore età, con competenze e funzioni complementari anche se non sempre del tutto integrati e coordinati tra loro. Ogni istituzione si trova a dover prendere delle decisioni nell'intento di perseguire e di volere "il bene dei bambini e ragazzi"¹, anche quando, nei casi più gravi, qualcuno decide di allontanarli, separarli dalla loro famiglia a causa di genitori incapaci di proteggerli o per cure ritenute inadeguate, senza essere sicuri che la soluzione offerta costituisca una vera opportunità o non invece ulteriore sofferenza. *Nelle questioni che riguardano le persone di minore età lo spartiacque tra decisione giusta (proceduralmente corretta) e la decisione buona (che privilegia affetti o altro) non è mai netta e rassicurante*².

Sistema giudiziario, sistema dei servizi e del privato sociale, si trovano coinvolti nel dare attuazione alla cura, protezione e tutela a garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che la nostra legislazione nazionale, europea ed internazionale prevede. Una pluralità di linguaggi, di codici culturali ed emotivi, di procedure e prassi, a volte di autoreferenzialità che faticano a fare sintesi intorno a un progetto di presa in carico per tutelare il miglior interesse di questo o quel bambino, nell'intricato crocevia delle normative non sempre in grado di dare esigibilità ed effettività ai diritti enunciati.

Le leggi più significative, a livello nazionale, che hanno ridisegnato i principi del sistema dei servizi e degli interventi sociali, risalgono agli anni 2000/2001. Leggi tuttora non ancora compiutamente attuate che lasciano disattesi molti dei diritti affermati nel complessivo sistema di garanzie dei diritti di bambini e ragazzi, anche se recenti interventi normativi fanno intravedere l'attivazione di percorsi di maggior garanzia.

¹ nel presente lavoro i termini *bambini, ragazzi* sono riferiti a persone di minore età, sia di genere femminile che maschile.

² Resta E. (1998), *L'infanzia ferita*, Laterza, Roma-Bari, p. 64, 1998.

Ad oggi permangono notevoli problemi in ambito organizzativo e operativo nei Servizi pubblici preposti alla cura, alla protezione, alla tutela di bambini, ragazzi e delle loro famiglie, che li possono esporre a un maltrattamento aggiuntivo.

Quello che intendo porre in evidenza, dal mio osservatorio personale, è un aspetto particolare di violenza, di maltrattamento, ancora poco indagato, perpetrato a mio avviso, seppur non sempre consapevolmente e con effetti indiretti, a volte imprevedibili, dalle stesse istituzioni preposte alla cura, protezione e tutela di bambini, ragazzi.

Le motivazioni che mi hanno spinto ad affrontare la tematica del **maltrattamento istituzionale** verso bambini, ragazzi e le loro famiglie, sono strettamente legate al mio percorso professionale. Mi sono occupata per molti anni, con ruoli di responsabilità, di famiglie vulnerabili e multiproblematiche con particolare approfondimento della cura, protezione, e tutela dei minori vittime di maltrattamento e abuso, in contesti plurimi: Servizi territoriali socio-sanitari (azienda socio-sanitaria, Comune), Giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni e la Corte d'Appello, Istituti Scolastici, Ospedale, Università, altre sedi formative.

Pur essendo una questione da me sentita da molto tempo, la recente e conclusa esperienza di Pubblico Tutore dei minori del Veneto (Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), mi ha fatto constatare e maturare del tutto la convinzione che tra le possibili forme di maltrattamento e abuso si possano sommare, con una frequenza elevata, forme di maltrattamento aggiuntivo da parte delle stesse **istituzioni che hanno competenze di cura, protezione tutela verso i bambini, ragazzi e le loro famiglie.**

L'Ufficio, di cui ero titolare, ha tra le proprie competenze, l'attività di Ascolto istituzionale. Un servizio di ascolto, mediazione, consulenza, accessibile da parte di operatori dei Servizi di protezione e tutela del territorio regionale. Un servizio aperto a:

- richieste di mediazione da parte delle istituzioni in situazione di conflitto tra loro o tra istituzioni e famiglie;
- richiesta di consulenza su situazioni molto complesse sul piano giuridico;
- segnalazioni da parte di cittadini di possibile pregiudizio di minori;
- richiesta di aiuto da parte di cittadini, genitori, che, in carico ai servizi, in particolare nell'ambito della tutela, si sentono vessati dalle istituzioni stesse.

La maggior parte delle situazioni pervenute al servizio di ascolto, molto simili ad altre da me conosciute sia direttamente che indirettamente nel mio

percorso professionale, erano sicuramente riconducibili a violenze, maltrattamenti di vario tipo aggravati da quello istituzionale, per lo più di tipo emotivo/psicologico, violenza omissiva o configurabili come veri e propri abusi di potere. Sono forme di maltrattamento sfuggente, difficili da riconoscere e rilevare, attribuibili a varie cause che possono di fatto approdare a disattesa e violazione, anche grave, di diritti, a forme di vittimizzazione secondaria dei minori di età coinvolti, con compromissione della loro vita futura.

Interrogarsi, rilevare le criticità, sui rischi di possibile **maltrattamento istituzionale**, confrontarsi su queste tematiche ha pertanto la finalità di far emergere maggior consapevolezza in tutti gli operatori, professionisti e altri soggetti implicati, a vari livelli, in percorsi di cura, protezione e tutela. Mi riferisco in particolare:

- ad amministratori, politici, responsabili di servizio di istituzioni pubbliche, dei servizi sociali e socio-sanitari (Enti Locali, Aulss, privato convenzionato), operatori e professionisti coinvolti assistenti sociali, psicologi, educatori, mediatori, consulenti tecnici, avvocati;
- alle Autorità Giudiziarie, Tribunale per i minorenni, Corte d'Appello sez. minori, Tribunale ordinario nella competenza civile e penale);
- agli operatori e responsabili di strutture di accoglienza, protezione e tutela (Comunità diurne e residenziali, associazioni/cooperative che gestiscono servizi pubblici in convenzione e/o forme diversificate di accoglienza di minori in struttura o affidamento familiare);
- al legislatore.

Il primo passo consiste nell'aver consapevolezza che questo rischio, non residuale, esiste, per poter poi passare a individuare, elaborare possibili interventi di fronteggiamento per riconoscerlo, rilevarlo, e per quanto possibile almeno ridurlo.

Il presente lavoro si propone:

- di dare un contributo per porre il problema, individuare le criticità e le condizioni che possono esporre bambini, ragazzi e le loro famiglie a potenziali maltrattamenti, violenze, da parte delle istituzioni di cura, protezione, tutela;
- di sollecitare discussioni, approfondimenti e confronti sul tema, tra gli addetti ai lavori e nella Comunità scientifica e nelle varie articolazioni: formative, operative, studio e ricerca;
- di cercare di circoscrivere e qualificare, con una possibile specificazione ulteriore della definizione di maltrattamento/abuso dell'OMS, anche quello riconducibile alle istituzioni, in particolare di quelle preposte alla cura, protezione e tutela dei bambini, ragazzi;

- di sollecitare istituzioni autorevoli ad approfondire la questione posta con studi, ricerche dedicate con l'obiettivo di prevenire, per quanto possibile, rilevare e/o ridurre il potenziale **maltrattamento istituzionale** di bambini ragazzi e delle loro famiglie, per lo più in situazione di fragilità e vulnerabilità.

La Convenzione delle Nazioni Unite approvata il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia con la legge 27 maggio 1991 n.176, ha connotato un cambiamento epocale nella considerazione e nella affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. A distanza di più di trent'anni tuttavia si può constatare quanto sia complesso, difficile darne attuazione nel contesto di vita e a livello istituzionale. In questo lavoro ho cercato di affrontare il tema del maltrattamento partendo dalla definizione che ne dà l'OMS, che non contempla in modo esplicito il **maltrattamento istituzionale** ma che ne lascia intendere la possibilità, con uno sguardo a studi e ricerche in merito, analizzando la complessità e i limiti che caratterizzano il sistema di garanzia dei diritti di bambini, ragazzi, italiano. Particolare attenzione è stata dedicata alle interpretazioni e confini ambigui nel lessico abitualmente utilizzato dagli addetti ai lavori riguardante la cura, la protezione e la tutela delle persone di minore età.

La presentazione di dieci storie di diritti disattesi nei confronti di bambini, ragazzi è un modo per dare loro simbolicamente "voce", per richiamare tutti noi adulti al rispetto dei principi etici che sottendono la responsabilità istituzionale e professionale sottolineando l'importanza di "aver cura" dei sistemi di cura.

Studi e ricerche confermano le conseguenze del maltrattamento non solo sullo sviluppo psicofisico di bambini e adolescenti ma sugli effetti a lungo termine con ricadute sulla vita adulta e relativi costi sociali che ne derivano. Esiti aggravati dal **maltrattamento istituzionale** che incidono fortemente sulla fiducia nelle istituzioni.

Infine, nel sottolineare l'importanza di "aver cura" dei sistemi di cura, accanto alle criticità rilevate da superare, vengono delineate alcune proposte.

Le recenti norme sulla riforma giudiziaria minorile e il riconoscimento di alcuni LEPS (Livelli Essenziali Prestazioni Sociali) costituiscono una grande opportunità. La loro implementazione potrà offrire maggior garanzia di esigibilità ed effettività dei diritti di bambini, ragazzi e contestualmente prevenire, contrastare il maltrattamento istituzionale.

1. Maltrattamento istituzionale, violenza nei confronti di bambini, di ragazzi e delle loro famiglie

1.1. Il fenomeno del maltrattamento di bambini e ragazzi nella definizione dell'OMS

Il tema del maltrattamento e abuso di bambini e ragazzi è di grande attualità. Spesso giornali e media se ne occupano e riportano situazioni in cui bambini e adolescenti sono vittime, e qualche volta anche autori, di violenze e maltrattamenti. Per la definizione ed esplicitazione del fenomeno del maltrattamento sui bambini e adolescenti è importante riferirsi alla definizione della OMS – WHO (*World Health Organization*, 1999; 2002) condivisa a livello internazionale che comprende «tutte le forme di cattivo trattamento fisico e/o emotivo, abuso sessuale, incuria o trattamento negligente, nonché sfruttamento sessuale o di altro genere, che provocano un danno reale o potenziale alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo o alla dignità del bambino, nell'ambito di una relazione di responsabilità, fiducia o potere¹».

Un modello di riferimento esclusivamente orientato al bambino grazie all'influenza positiva della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia del 1989. Negli ultimi trent'anni, la rilevazione del maltrattamento all'infanzia e all'adolescenza e lo studio dello stesso è stata possibile e favorita dall'affermarsi di una presenza nel territorio di servizi sociali e sociosanitari dedicati. L'ambito di osservazione in cui si è prevalentemente focalizzata l'analisi è il sistema intra-famigliare, orientando maggiormente in quest'area interventi di prevenzione e gestione del fenomeno, in quanto tale sistema viene considerato tuttora come l'ambito relazionale più a rischio per i bambini, ragazzi. Lo confermano i dati disponibili, che in questi ultimi anni si stanno raccogliendo in maniera sempre più sistematica, alcune ricerche e studi dedicati a questo fenomeno individuano prioritariamente, come possi-

¹ Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), 2002.

bili autori di maltrattamenti, abusi sessuali, violenze, trascuratezze gravi, incuria, i genitori e i membri della famiglia, a seguire risultano essere coinvolti anche parenti, o altri adulti appartenenti alla cerchia delle amicizie e dei frequentatori della famiglia; in misura ridotta persone estranee, luoghi di vita alternativi alla famiglia (comunità, affido) o diversi come la scuola o gli ambiti del tempo libero. È comunque un fenomeno articolato, poliedrico che richiede più approfondimento, attenzione, studio, ricerca in tutti gli ambiti di vita dei bambini e dei ragazzi, con una ridefinita programmazione istituzionale e con una *governance* più mirata, in linea con le indicazioni dell'OMS: «operare uno sforzo nella corretta attribuzione dei significati dei comportamenti e delle situazioni in modo da determinare quelli a rischio o in cui è in essere il maltrattamento». L'OMS (WHO, 1999, 2002, 2006) ha portato all'attenzione della comunità internazionale il tema della violenza sui minori definendolo come «un primario problema di salute pubblica nel mondo intero», sicuramente non limitato all'ambito familiare ed esorta tutti i paesi a operare uno sforzo nella corretta attribuzione dei significati dei comportamenti e delle situazioni in modo da determinare quelli a rischio o in cui è in essere il maltrattamento. Tale definizione focalizza l'attenzione sul ruolo di tutti coloro che ricoprono una relazione di responsabilità, fiducia e potere nei confronti di bambini, ragazzi facendo cogliere l'esistenza di altri tipi di violenza oltre a quella intra familiare e, quella istituzionale, a mio parere, è sicuramente da indagare, rendere visibile e affrontare.

1.2. Uno sguardo a studi e ricerche sul fenomeno

Il maltrattamento, l'abuso, la trascuratezza grave, la violenza verso bambini e ragazzi sono fenomeni che occorre conoscere e approfondire per contrastarli. Si sa che sono diffusi e sottostimati non solo a livello nazionale ed europeo ma in tutto il mondo. Negli ultimi cinque anni si è registrato un importante incremento dell'attenzione di istituzioni e governi rispetto a questo tema, come conferma il fatto che l'eliminazione della violenza ai danni di bambini e adolescenti è stata riconosciuta tra gli SDGs (*Sustainable Development Goals*) previsti dall'Agenda 2030, sui *Global Sustainable 2030* (Goal 16.2). In questo caso il fenomeno è indicato nella sua espressione più ampia e l'obiettivo mondiale è che si addivenga alla sua eliminazione radicale entro il 2030.

Secondo l'OMS - WHO – *European Region*, circa 55 milioni di bambini sono vittime di maltrattamento nell'Unione: nel 9,6% dei casi il maltrattamento assume la forma di abuso sessuale, nel 16,3% dei casi di trascuratezza

fisica, nel 18,4% dei casi di trascuratezza emotiva e infine nel 22,9% dei casi di maltrattamento assume la forma di abuso fisico, nel 29,6% dei casi quella di abuso emotivo.

In Italia, pur avendo una pluralità di fonti informative, manca a tutt'oggi una banca dati uniforme sul maltrattamento all'infanzia, e una standardizzazione della definizione operativa stessa di maltrattamento, non garantendo dati omogenei da parte delle istituzioni che hanno competenza a rilevarlo, a gestirlo e prevenirlo. Non avendo criteri precisi e uniformi di riferimento, situazioni simili possono essere o non essere fatte rientrare in tale classificazione, e, non avendo una base condivisa, risulta difficile effettuare analisi puntuali e comparazioni ai vari livelli: locale, regionale, nazionale. Vi sono alcune indagini effettuate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che sono però di natura campionaria e periodica, l'ISTAT fornisce i dati sulle comunità che accolgono minorenni, i quali però riguardano ogni tipo di comunità, comprese quelle di tipo esclusivamente sanitario e quelle in cui si trovano mamme e bambini insieme. Vi sono poi, solo da qualche anno, i dati forniti dalle procure minorili all'Autorità Garante sui minorenni in comunità. È chiaro che manca un sistema informativo stabile e costantemente aggiornato, in grado di fornire un quadro completo circa il numero e le caratteristiche dei minorenni, conosciuti e seguiti dai servizi, e/o che vivono fuori dalla propria famiglia di origine.

Sono presenti inoltre alcune banche dati, a livello regionale, o che si focalizzano su aspetti specifici, afferenti spesso all'amministrazione di competenza, si avvalgono di fonti disomogenee e difficilmente raffrontabili e non comunicano tra loro. A titolo esemplificativo si può citare la banca dati dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e alla pornografia minorile, o i dati sulla violenza sulle donne, molte di loro sono madri, che si concentra sui dati relativi agli autori di reato (adulti), con riferimento alle sole denunce e non anche alle condanne in via definitiva. Al contrario sulle vittime minorenni non vi è molto. Questa carenza di dati strutturali non ha consentito di effettuare studi e ricerche approfondite sul fenomeno.

Risale a pochi anni fa la prima ricerca epidemiologica in Italia su basi scientifiche e confrontabili con i dati internazionali è stata condotta da Cismai e Terre des Hommes, con il patrocinio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e presentata nel maggio 2015. Una indagine nazionale di tipo campionario, sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti.

La ricerca si è avvalsa della collaborazione di Anci e Istat e ha raccolto il numero dei minori maltrattati in carico a 251 comuni in tutto il territorio nazionale. L'indagine ha coperto un bacino effettivo di 2,4 milioni di popolazione minorile residente in Italia (il 25% della popolazione minorile italiana).

Il dato finale evidenzia che 47,7 minorenni su 1000 sono seguiti dai servizi: i bambini e i ragazzi italiani che si trovano in uno stato di bisogno e per i quali è stato attivato un intervento dei servizi sociali sono quindi pari a 457.453.

Le stime emerse, tenendo conto, come sottolineano l’OMS e altre autorevoli fonti, che le situazioni emerse rappresentano una piccola parte di una realtà ancora sommersa e difficile da rilevare, sono preoccupanti. Rispetto ai minorenni in carico ai servizi sociali per vari motivi di disagio dalla ricerca emerge che ci sono oltre 91mila minorenni maltrattati in Italia, ovvero circa **1 bambino ogni 5 di quelli in stato di bisogno seguiti dai servizi sociali è vittima di maltrattamento.**

Per quanto riguarda la tipologia della violenza **il 47,1 % è vittima di grave trascuratezza, il 19% per violenza assistita, 13,7% maltrattamento psicologico, l’8,4% patologia delle cure, 6,9% maltrattamento fisico, 4,2% abuso sessuale.** Oltre la metà dei bambini maltrattati subisce, quindi, una grave forma di trascuratezza se si prendono in considerazione anche le patologie delle cure².

A questo primo studio è seguito un aggiornamento dello stesso con la “II° indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia”, realizzato sempre da Cismai e Terre des Hommes, su incarico dell’Autorità Garante, nel 2019.

Nel dossier, frutto di tale studio, si è reso necessario definire cosa si intenda per violenza e quali tipi di violenza rientrino in tale macro-categoria. A tal fine l’Autorità Garante ha effettuato una ricognizione sulle classificazioni più accreditate e utilizzate a livello internazionale, tra cui quelle presenti nei numerosi documenti dell’Organizzazione Mondiale della Sanità che afferiscono al tema della violenza all’infanzia.

Dallo studio è emerso che la distinzione fondamentale che attraversa tutti i documenti è così articolata:

1. violenza fisica;
2. violenza psicologica (chiamata talvolta, soprattutto in passato, affettiva o emotiva);
3. violenza sessuale;
4. trascuratezza.

Più di recente, alle prime classificazioni si è aggiunta quella della cosiddetta violenza assistita, coerentemente con il suo riconoscimento come forma

² AGIA, Cismai, Terre des Hommes (2015), *Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia.*

di violenza, successivo rispetto alle altre tipologie. Dallo studio condotto dall'Autorità Garante emerge che nei documenti internazionali la violenza assistita viene alternativamente fatta rientrare all'interno della categoria della violenza psicologica o considerata quale quinta categoria autonoma. È evidente che dal tema della violenza all'infanzia esula dallo studio quello della violenza tra persone minorenni. L'analisi si è limitata a parlare di violenza e di maltrattamento ai danni delle persone di minore età riferita a episodi perpetrati da persone adulte, nella maggioranza dei casi peraltro afferenti al circolo di fiducia³.

Dal confronto con la situazione a livello europeo e internazionale, in Italia sembra regnare nella classificazione maggiore confusione che altrove, con il proliferare di categorie – come in alcune linee guida regionali – che spesso mescolano indistintamente ambiti diversi. In considerazione dell'importanza di una classificazione univoca e chiara, facilmente fruibile sull'intero territorio italiano e coerente con le indicazioni emerse in ambito internazionale, l'Autorità Garante ha ritenuto opportuno proporre alle istituzioni competenti una classificazione della violenza che tenga conto di tutti gli elementi enucleati. Distinguere in modo uniforme le tipologie di violenza è infatti utile per diversi motivi: visualizzare cos'è la violenza all'infanzia in concreto; permettere una raccolta di dati che offra una panoramica del fenomeno confrontabile a livello internazionale; adottare politiche preventive e di intervento mirate sulle diverse tipologie di violenza in cui il fenomeno si sostanzia. Dopo una disamina delle varie classificazioni internazionali e nazionali, l'Autorità Garante ha stabilito di utilizzare la seguente classificazione:

1. maltrattamento fisico;
2. maltrattamento psicologico;
3. violenza sessuale;
4. trascuratezza / patologia delle cure;
5. violenza assistita.

La trascuratezza viene quindi accorpata nella categoria più ampia della patologia delle cure, che comprende le varie forme di inadeguatezza dell'accudimento e delle cure nei confronti dei minorenni⁴.

In tutti questi studi e ricerche non si fa mai riferimento esplicito alla possibilità della violenza, **maltrattamento istituzionale**, oggetto della mia riflessione (analisi). Se ne trovano brevi riferimenti in un articolo di Cirillo S.

³ AGIA, Cismai, Terre des Hommes (2021), *Seconda indagine nazionale sul maltrattamento*.

⁴ AGIA, Cismai, Terre des Hommes (2021), *Seconda indagine nazionale sul maltrattamento*.

del 2011⁵. Più recentemente invece, un articolo pubblicato sulla rivista *Formazione e insegnamento* è risultato di mio particolare interesse perché molto vicino, come tipo di analisi, al tema su cui vorrei porre l'attenzione della comunità scientifica.

Presenta il tema del maltrattamento all'infanzia nelle istituzioni educative e di formazione (servizi primissima infanzia, istituzioni scolastiche, etc.) di cui la cronaca si è occupata in più occasioni negli ultimi anni, esplorando le dinamiche organizzative e istituzionali che di fatto lo hanno consentito e sostenuto. L'autrice propone, in analogia con altri autori (Riva, Massa, 1993) di osservare il maltrattamento fisico e l'abuso emotivo nelle istituzioni educative non in funzione delle singole condotte traumatizzanti dell'adulto, ma in una logica di analisi organizzativa, in particolare riferendosi alle dimensioni di 'contesto' e 'processo' in cui si è verificato l'evento⁶. Altro contributo riguarda l'esito di una ricerca intervento, in un progetto europeo S.A.S.C.A. sul tema del maltrattamento istituzionale, riferito però alle strutture di accoglienza, esposto in una conferenza nazionale nel 2019.⁷

Negli innumerevoli studi e ricerche sul maltrattamento, violenza, abuso nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza, anche a livello internazionale, pochi sono i riferimenti espliciti al **maltrattamento istituzionale** così come l'ho indicato. Vi sono cenni ad esempio in una pubblicazione di uno studio sulla violenza contro bambini e adolescenti Conference on Psychological Abuse of Children and Youth datata⁸.

Esistono gli studi e ricerche di Felitti e Anda avviati negli anni '90 e tutt'ora attuali oggetto di indagini negli Stati Uniti e in Inghilterra (UK)⁹ sulle cosiddette ACE /ESI (Adverse Childhood Experience /Esperienze Sfavorevoli Infanzia) in cui però le esperienze classificate come ACE, sono indicate quelle vissute all'interno del contesto familiare prima dei 18 anni di età (Felitti, 2013):

- abuso fisico ricorrente;
- abuso psicologico ricorrente;

⁵ La vittimizzazione secondaria: alcune forme di maltrattamento istituzionale nei confronti delle famiglie maltrattanti - www.scuolamaraselvini.it.

⁶ Paradiso L. (2018), "Maltrattamento e abuso dell'infanzia nelle istituzioni educative e formative", *Formazione & Insegnamento*, 1/2018, pp. 109-120, PensaMultimedia, Lecce.

⁷ Centro Artemisia Antiviolenza (2019), *Bambini e bambine maltrattati nelle istituzioni di tutela. Trauma individuale e responsabilità di sistema*, Roma - www.artemisiacentroantiviolenza.it.

⁸ Marla R., Brassard R.G., Stuart N.H., *La violenza psicologica contro bambini e adolescenti*, Armando editore, 1993.

⁹ J. Baldwin, Department of Clinical, Educational and Health Psychology, University College - London, London, UK, 2019.

- abuso sessuale;
- presenza all'interno del nucleo familiare di una persona dipendente da alcol o da sostanze
- presenza all'interno della famiglia di una persona incriminata per un reato
- un membro della famiglia gravemente depresso, con disturbi mentali conclamati, istituzionalizzato o suicidario;
- presenza di una madre trattata in modo violento;
- presenza di un solo o di nessun genitore;
- trascuratezza fisica;
- trascuratezza emozionale.

Non vi è tuttavia alcun riferimento specifico a maltrattamenti subiti da indicazione di esperienze maltrattanti prodotte a livello di istituzioni di cura, protezione tutela. Possiamo solo pensare ad ACE per trasposizione di esperienze simili in contesti istituzionali (trascuratezza emozionale, abuso di potere, assenza di presenza degli operatori, mancato ascolto e attenzione, personale non formato oppure in burn out, etc.).

Molti sono poi gli studi sulla vittimizzazione secondaria, sulla pluri vittimizzazione riferiti in particolare ad adulti, ma rimane a mio parere del tutto scoperta l'area di analisi di possibile maltrattamento, violenza verso bambini, ragazzi da parte delle istituzioni preposte alla cura, protezione, tutela. Si parla ad esempio di violenza istituzionale, per utilizzare la definizione data nel 1983 dall'International Conference on Psychological Abuse of Children and Youth, diretta a mettere in luce il rischio che le stesse procedure giudiziarie che hanno come protagonisti giovani vittime di reati sessuali, indicate come nocive per la salute e il benessere del soggetto stesso, costretti a un iter di visite, colloqui, udienze e via dicendo. Ancora una volta però sembra l'area del penale più interessata e non si fa riferimento esplicito al **maltrattamento istituzionale** da parte delle istituzioni che hanno in carico bambini, ragazzi con famiglie trascuranti, vulnerabili, violente. In realtà sono le istituzioni che si dimostrano trascuranti, violente, nell'accezione omissiva, con tempi delle procedure eccessivi, agenti di traumi con allontanamenti effettuati con modalità poco rispettose o con eccesso di potere, senza chiare indicazioni da parte delle Autorità Giudiziarie: queste ultime spesso dispongono provvedimenti molto generici che consentono discrezionalità di agire o non agire con possibile lesione di diritti. Sia gli interventi sul versante amministrativo, attuati con il consenso delle persone, sia la tutela giurisdizionale sono sempre segnati da rapporti di potere, la condizione stessa di soggetto da supportare, sostenere, accompagnare, tutelare implica la fragilità e la vulne-

rabilità rispetto a chi ha la responsabilità di aiuto o di tutela (Autorità Giudiziarie, servizi sociali, servizi sanitari, servizi educativi, forze dell'ordine, medici). Un potere di supporto, ovviamente importantissimo sotto molti aspetti, ma che inevitabilmente porta con sé il rischio dell'abuso, vale a dire di un suo uso 'violante'. In questi termini, le istituzioni, gli operatori, i professionisti coinvolti sono chiamati a essere consapevoli del rischio sotteso, perché solo se consapevoli potranno non esserne sopraffatti.

Il **maltrattamento istituzionale**, costituisce quindi a mio parere, un ambito di doverosa considerazione, approfondimento e ricerca da parte di quanti operano nel sistema di garanzie dei diritti di bambini e adolescenti.

1.3. Maltrattamento istituzionale, possibile ruolo svolto dalle istituzioni di cura, protezione, tutela

I comportamenti e i contesti, oltre a quello familiare, che possono costituire maltrattamento e abuso possono essere molto vari, assumendo concretamente forme e tipologie diverse: maltrattamenti/abusi di tipo fisico e psicologico – emozionale, strettamente correlati. Violenza, maltrattamento, abuso, si possono concretizzare da parte di adulti, nell'ambito di una relazione con il/i minore/i caratterizzata da responsabilità, fiducia, potere, con condotte attive (percosse, strattoni, pizzicotti, SBS (Shaken Baby Sindrome), bruciate, abuso sessuale, abuso di potere) o con condotte omissive/passive (abbandono, incuria, trascuratezza grave, violenza assistita, violenza omissiva). Generalmente ci si riferisce a situazioni di maltrattamenti/abusi rilevati e circoscritti in istituzioni educative, scolastiche, sociali, sanitarie, in cui persone di minore età sono temporaneamente affidati, o frequentate nel tempo libero, e di cui sono autori: educatori, insegnanti, infermieri, medici, religiosi, allenatori (percosse, castighi, abuso sessuale, terrorismo psicologico, ricatto, etc.).

Se ne parla poco, non risulta oggetto di considerazione e rilevazione un altro tipo di maltrattamento, quello che io definisco: **violenza istituzionale, maltrattamento, abuso di potere, negligenza, intesa come violenza per omissione, da parte delle istituzioni, pubbliche e private, in particolare da parte di quelle preposte alla cura, protezione, tutela di bambini, ragazzi e delle loro famiglie**. La definizione di **maltrattamento istituzionale** non mi risulta ancora contemplato in modo chiaro in letteratura, seppur possa essere inscrivibile a mio avviso nella definizione di maltrattamento dell'OMS, e da un recente rapporto della stessa (OMS, 2013) nel quale si afferma che ancor più frequente dell'occorrenza di singole forme di maltrat-