



6. IL DIRITTO DEL FANCIULLO DI NON ESSERE SOTTOPOSTO A TORTURA O A PENE O TRATTAMENTI CRUDELI, INUMANI O DEGRADANTI

a. Le punizioni fisiche e umilianti

34. Il Comitato raccomanda che l'Italia riformi la legislazione nazionale in modo da garantire la proibizione esplicita di tutte le forme di punizione fisica in tutti gli ambiti, anche domestici, sulla scorta del Commento Generale n. 8 (2006) del Comitato sul diritto dei minorenni alla protezione dalle punizioni fisiche e da altre forme di punizione crudeli o degradanti e del Commento Generale n. 13 (2011) sul diritto dei minorenni di non subire violenza sotto qualsiasi forma.

35. Il Comitato raccomanda inoltre che l'Italia diffonda la consapevolezza tra i genitori, e il pubblico in generale, sull'impatto delle punizioni fisiche sul benessere dei minorenni e sui validi metodi di disciplina alternativi, conformi ai diritti delle persone di minore età.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 34 e 35

Il ricorso alle punizioni fisiche e umilianti è esplicitamente vietato dalla CRC che tutela l'infanzia e l'adolescenza da qualsiasi forma di violenza fisica e mentale, ivi comprese le punizioni fisiche e umilianti o qualunque altra

forma di punizione crudele o degradante (art. 19). Eppure, se si guardasse il mondo⁸⁴ con lo sguardo dei bambini, si vedrebbe che sono pochissimi i Paesi che tutelano l'infanzia e l'adolescenza dalla violenza. Il fenomeno è ancora diffuso e non contrastato in modo adeguato. Dal monitoraggio effettuato dall'iniziativa globale *End All Corporal Punishment of Children* risulta che allo stato attuale sono solo **46** i Paesi la cui normativa vieta il ricorso alle punizioni fisiche in ogni contesto, 25 dei quali in Europa⁸⁵. La Svezia è stata il primo Paese a introdurre il divieto, nel 1979; l'ultimo è l'**Andorra**, nel 2015⁸⁶. Il nostro ordinamento non prevede un divieto esplicito⁸⁷ dell'uso delle punizioni fisiche e umilianti in ambito domestico, ma solo il divieto in ambito scolastico⁸⁸ e nell'ordinamento penitenziario⁸⁹.

Nel 7° Rapporto⁹⁰ si era sostenuta la necessità di una riforma normativa affiancata all'avvio di campagne di sensibilizzazione, a supporto della genitorialità positiva e contro l'uso delle punizioni fisiche come metodo educativo. In entrambi gli ambiti non si registra nessun progresso. Nonostante sia stato raccomandato al Parlamento *“di intraprendere una riforma normativa che introduca il divieto esplicito di punizioni fisiche e altri comportamenti umilianti e degradanti nei confronti delle persone di minore età anche in ambito domestico”*, nessun progetto di legge è stato presentato.

Tale richiesta è rafforzata dalle raccomandazioni espresse da diversi organismi internazionali⁹¹, fra i quali il

⁸⁴ Si veda la *Children's World Map*, ove emergono i Paesi che nel mondo tutelano l'infanzia e l'adolescenza dalla violenza: http://srsg.violenceagainstchildren.org/page/children_world_map.

⁸⁵ Austria (1986), Bulgaria (2000), Croazia (1998), Cipro (1994), Danimarca (1997), Finlandia (1983), Germania (2000), Grecia (2006), Ungheria (2004), Islanda (2003), Lettonia (1998), Liechtenstein (2008), Lussemburgo (2008), Olanda (2007), Norvegia (2010), Polonia (2007), Portogallo (2007), Repubblica della Moldova (2008), Romania (2004), Spagna (2007), Svezia (1979), Ucraina (2003), Ungheria (2013), Malta (2014), Estonia (2014).

⁸⁶ Cfr.

<http://www.endcorporalpunishment.org/pages/frame.html>.

⁸⁷ In merito si vedano l'analisi e i rimandi specifici nel paragrafo del 7° Rapporto CRC: <http://www.gruppocrc.net/Il-diritto-del-fanciullo-di-non>.

⁸⁸ Regolamento Scolastico 1928; Cass. Sez. I Ord., sentenza n. 2876 del 29/03/1971: “[...] *gli ordinamenti scolastici escludono in maniera assoluta le punizioni consistenti in atti di violenza fisica*”.

⁸⁹ Legge n. 354/1975 - Norme sull'ordinamento penitenziario: “[...] *non consente l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti*”.

⁹⁰ Cfr. <http://www.gruppocrc.net/Il-diritto-del-fanciullo-di-non>.

⁹¹ Cfr.

http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Activities/Complaints2013_en.asp. Il 17 luglio 2013 il Comitato Europeo dei diritti sociali, istituito presso il Consiglio d'Europa aveva dichiarato ammissibile la denuncia presentata nei confronti dello Stato Italiano dall'Associazione per la protezione di tutti i bambini (APPROACH) per violazione dell'art. 17, parte I, II, lettera 1, della “Carta Sociale Europea” e del relativo “Protocollo addizionale”, contestando il fatto che la “legge italiana non proibisce espressamente ed effettivamente i



67

Consiglio d'Europa⁹², il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Osservazioni conclusive del 2003 e 2011), l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁹³, e nell'ambito della **Universal Periodic Review**⁹⁴. Nel 2014 l'UPR ha nuovamente raccomandato all'Italia di adeguare la legislazione proibendo esplicitamente le punizioni corporali anche in ambito domestico, invitandola ad adeguare la normativa all'orientamento giurisprudenziale⁹⁵. Nonostante la posizione espressa dal Governo⁹⁶, si ritiene fortemente necessario che l'Italia adegui il testo legislativo all'indirizzo giurisprudenziale e ai principi costituzionali e di diritto da esso richiamati.

La riforma⁹⁷ del dettato normativo si dovrà accompagnare a una chiara campagna pubblica di sensibilizzazione al dialogo e all'utilizzo di metodi educativi non violenti, per contrastare l'utilizzo di punizioni fisiche come metodo educativo e supportare la genitorialità positiva⁹⁸.

Promuovere modelli di genitorialità positiva senza l'uso di punizioni fisiche o altre punizioni umilianti e degradanti appare necessario soprattutto in Italia, dove oltre un quarto dei genitori ricorre più o meno di frequente allo

schiaccio con i propri figli, e un quarto di loro ritiene che lo schiaffo sia un metodo educativo efficace⁹⁹. Gli strumenti proposti sono tutti egualmente necessari per contribuire al progresso civile del Paese e per apportare un reale cambiamento culturale.

Il Gruppo CRC reitera quanto già raccomandato nel precedente rapporto:

1. **Al Parlamento** di intraprendere una riforma normativa che introduca il divieto esplicito di punizioni fisiche e altri comportamenti umilianti e degradanti, nei confronti delle persone di minore età, anche in ambito domestico, prevedendone la sanzione;
2. **Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, con delega alle Pari Opportunità, di intraprendere una campagna di sensibilizzazione a supporto della genitorialità positiva e contro l'uso delle punizioni fisiche e umilianti come metodo educativo;
3. **Al Ministero della Sanità, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di

maltrattamenti nei confronti dei bambini". Tuttavia il Comitato con la sentenza pubblicata da ultimo il 15 aprile 2015 non riconosce la violazione dell'art. 17 della Carta. Cfr. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResChS%282015%297&Language=lanEnglish&Ver=origin&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

⁹² Cfr. la campagna 2008 contro le punizioni corporali, condotta in 47 Stati membri per ottenere l'abolizione delle punizioni fisiche e umilianti e promuovere una genitorialità positiva: http://www.coe.int/t/dg3/children/corporalpunishment/default_en.asp.

⁹³ Rapporto ONU sulla violenza sui minori (2006). Cfr. <http://www.unicef.it/doc/2780/pubblicazioni/rapporto-onu-sulla-violenza-sui-bambini.htm>.

⁹⁴ Cfr. <http://www.upr-info.org/en>.

⁹⁵ Per un maggiore approfondimento sulla normativa e la giurisprudenza in materia, si veda l'analisi riportata nel 7° Rapporto CRC (<http://www.gruppocrc.net/Il-diritto-del-fanciullo-di-non>).

⁹⁶ Come si evince dal mancato recepimento delle Raccomandazioni dell'UPR del novembre 2014, il Governo Italiano ritiene che la legislazione interna sia conforme al divieto. Cfr. www.gruppocrc.net/IMG/pdf/UPR_report_Italy_2014.pdf.

⁹⁷ Necessaria anche solo per il suo forte effetto deterrente. Nel merito, si veda l'esempio della Svezia che, dopo molti anni di riforma legislativa, registra un ricorso alle punizioni fisiche da parte dei genitori del 14,1%; mentre la Francia, dove le punizioni fisiche non sono vietate, è al 71,5%. Dati elaborati nell'ambito della ricerca di Bussmann, K.D. et al., "The Effect of Banning Corporal Punishment in Europe: A Five-Nation Comparison", ottobre 2009 (http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/Bussman_-_Europe_5_nation_report_2009.pdf).

⁹⁸ Si segnala che nel 2011 Save the Children Italia ha lanciato la Campagna di sensibilizzazione "A MANI FERME. Per dire NO alle punizioni fisiche contro i bambini", nell'ambito della quale sono stati realizzati alcuni materiali informativi, tra cui la *Guida pratica alla genitorialità positiva. Come costruire un buon rapporto genitori-figli*, e alcuni leaflet per genitori. Tutti i materiali sono disponibili al link: www.savethechildren.it/amaniferme. La campagna è stata realizzata nell'ambito del Progetto "Educate, do not punish", finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Daphne III.

⁹⁹ "I metodi educativi e il ricorso a punizioni fisiche", marzo 2012. Ricerca di Save the Children Italia condotta da IPSOS, disponibile al link: <http://images.savethechildren.it/f/download/ri/ricercaipsosamaniferme.pdf>.



elaborare programmi e materiali per la formazione degli operatori del settore (pediatri, insegnanti, assistenti sociali, educatori), per supportare i genitori e incentivarli all'uso di modelli educativi positivi.

a. Il diritto del fanciullo di non essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Mutilazioni genitali femminili

Le mutilazioni genitali femminili (MGF) fanno riferimento a quelle procedure che, intenzionalmente e non per ragioni mediche, comportano la rimozione parziale o totale dei genitali femminili esterni o altra lesione ai genitali femminili¹⁰⁰. Ogni anno milioni di donne, tra cui bambine e adolescenti, subiscono MGF che compromettono irreversibilmente la qualità della loro vita¹⁰¹. Le MGF sono riconosciute come una violazione del diritto fondamentale alla vita, alla libertà, alla sicurezza, alla dignità, alla parità tra donne e uomini, alla non discriminazione e all'integrità fisica e mentale e costituiscono una violazione dei diritti dei minori sanciti dalla CRC¹⁰².

Le stime più recenti mostrano oltre 125 milioni tra donne e bambine sottoposte a MGF nei 29 Paesi dell'Africa e del Medio Oriente, dove la pratica è più concentrata¹⁰³. In Europa, si stima che vivano 500.000 donne che hanno subito mutilazioni genitali e, secondo le stime dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), 180.000 ragazze sarebbero a rischio; ma si tratta di stime al ribasso che non tengono conto degli immigrati di seconda generazione o di quelli in posizione irregolare¹⁰⁴. In Italia, oltre alle previsioni statistiche del Ministero della Salute (2008) e del Dipartimento per le Pari Opportunità (2009)¹⁰⁵ descritte nel 5° Rapporto CRC¹⁰⁶, si è avuta una nuova stima aggiornata delle minori a rischio, grazie a un'associazione del Gruppo CRC¹⁰⁷. Tale stima mostra una situazione al 2011 di 7.727 bambine a rischio¹⁰⁸, di cui quasi il 70% di età compresa fra i 3 e i 10 anni e iscritte alle scuole d'infanzia e primarie; il dato non è inclusivo delle bambine sotto i tre anni e delle ragazze che non hanno proseguito gli studi al termine della scuola dell'obbligo. Il Governo Italiano ha fornito un dato nel documento d'Intesa Stato-Regioni del 6 dicembre 2012¹⁰⁹: si riferisce a una popolazione femminile di 48.915 persone (età 0-17), proveniente dai Paesi in cui si eseguono MGF e soggiornante in Italia al 1° gennaio 2012 (Fonte: ISTAT).

Nella UE la posizione ufficiale più aggiornata sul tema fa capo alla Risoluzione del 2014 a

¹⁰⁰ World Health Organisation, Fact sheet n. 241, on "Female genital mutilation", aggiornamento febbraio 2014: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/>.

¹⁰¹ Comunicazione della Commissione Europea del 25/11/2013 dal titolo: "Verso l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili", COM(2013) 833 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0833:FIN:IT:PDF>).

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Vd. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/>.

¹⁰⁴ Risoluzione PE del 14/06/2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0261&language=IT&ring=P7-RC-2012-0304>.

¹⁰⁵ Dati del Ministero della Salute (2008): 3.944 bambine a rischio. Dati del Dipartimento per le Pari Opportunità (2009): 1.100 minori a rischio.

¹⁰⁶ Cfr.

http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/5o_Rapporto_di_aggiornamento_Gruppo_CRC.pdf p. 45.

¹⁰⁷ La stima è stata prodotta dalla Fondazione "L'Albero della Vita" nella pubblicazione *Il Diritto di essere bambine*, dicembre 2011. Il dossier, curato con Associazione Nosotras e Fondazione Patrizio Paoletti, è consultabile qui: <http://www.alberodellavita.org/pubblicazioni/diritto-essere-bambine/>.

¹⁰⁸ Al dato originario fornito dal MIUR di 25.203 bambine e ragazze provenienti da paesi a rischio MGF, iscritte nelle scuole italiane di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2010-2011, è stato applicato lo stesso tasso di diffusione delle pratiche MGF che si riscontra in patria (11.038 minori) e poi sottratto lo scarto generazionale medio del 30%, giungendo così alla stima di 7.727 bambine a rischio.

¹⁰⁹ "Intesa per la promozione di interventi contro le mutilazioni genitali femminili": <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/component/content/article/87-attivita/2257-intesa-per-la-promozione-di-interventi-contro-le-mutilazioni-genitali-femminili>. Il dato sembra lontano dalla stima del 2011 de "L'Albero della Vita", ma se sottoposto all'applicazione del tasso di diffusione delle pratiche MGF che si riscontra in patria e allo scarto generazionale medio, le stime si sintonizzano.



favore della lotta alle MGF¹¹⁰, che rappresenta il seguito naturale di quella del 2012¹¹¹. A **livello internazionale**, la Risoluzione ONU di messa al bando universale delle MGF, adottata il 26 dicembre 2012, è il risultato dell'impegno di quasi un decennio di lavoro¹¹². **L'Italia** è stata interlocutore privilegiato con i Paesi africani che hanno presentato la Risoluzione e ha collaborato attivamente con la diplomazia, la società civile e le organizzazioni internazionali¹¹³.

Sul fronte **giuridico, negli anni, in Italia**, abbiamo assistito all'adozione della Legge 7/2006¹¹⁴ e, nel 2012, alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne (c.d. "Convenzione di Istanbul")¹¹⁵, oltre alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (c.d. "Convenzione di Lanzarote")¹¹⁶. Dal 2013, la Legge 119¹¹⁷ contro il femminicidio prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato della persona offesa dal reato (art. 2) e la concessione del permesso di soggiorno per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza (art. 4). In merito ai piani di intervento istituzionale in contrasto alle MGF sul territorio italiano, va ricordata l'**Intesa** siglata tra **Stato e Regioni** (dicembre 2012) per lo sviluppo di un sistema

di prevenzione e contrasto delle MGF¹¹⁸. Il Dipartimento per le Pari Opportunità permane nel suo ruolo di coordinamento¹¹⁹, ma la Commissione per la prevenzione e il contrasto delle mutilazioni genitali femminili non è più operativa per Decreto Legge 95 del 6 luglio 2012¹²⁰, mentre prosegue nel suo iter di verifica il Comitato Tecnico di monitoraggio a supporto della citata Intesa, al fine di conseguire la migliore sinergia possibile tra le diverse istituzioni coinvolte. Le **Regioni** che hanno aderito sviluppando attività progettuali sul proprio territorio¹²¹ sono state: Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Basilicata, Lombardia, Puglia, Veneto. Diverse Regioni hanno dato maggior risalto alla finalità di formazione e aggiornamento degli operatori del settore, per ottimizzare le risorse disponibili e rendere più efficaci le iniziative progettuali¹²².

Come evidenziato nei precedenti Rapporti, questa Intesa manifesta l'**orientamento del Governo e delle Regioni** in materia di MGF e della tutela dei diritti delle bambine. Una valutazione dell'intera iniziativa non è tuttavia ancora possibile, perché il DPO è in attesa di raccogliere gli esiti delle conclusioni progettuali regionali, la cui durata è di 18 mesi, anche per meglio definire i futuri indirizzi di intervento e le attività da sviluppare¹²³.

¹¹⁰ Risoluzione PE del 06/02/2014

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0105+0+DOC+XML+V0//IT>) sulla Comunicazione della Commissione COM(2013) citata in precedenza.

¹¹¹ Risoluzione PE del 14/06/2012:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0261&language=IT&ring=P7-RC-2012-0304>.

¹¹² Documento di aggiornamento inviato dal Dipartimento per le Pari Opportunità al Gruppo CRC nel marzo 2015.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Legge n. 7 del 9 gennaio 2006 (pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 18 gennaio 2006): "Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile".

¹¹⁵ La Convenzione di Istanbul all'art. 38 impone l'introduzione di misure penali per punire le pratiche di MGF; all'art. 57 prevede il diritto all'assistenza legale e al patrocinio a spese dello Stato anche per le vittime di MGF.

¹¹⁶ *Vd.*

<http://www.camera.it/Camera/browse/561?appro=517&Legge+172%2F2012+-+Ratifica+della+Convenzione+di+Lanzarote>.

¹¹⁷ Cfr. http://www.tuttocamere.it/files/Archivio/2013_119.pdf.

¹¹⁸ In merito all'intesa si veda

<http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/component/content/article/87-attivita/2257-intesa-per-lapromozione-di-interventi-contro-le-mutilazioni-genitali-femminili> e il 5° Rapporto CRC: http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/5o_Rapporto_di_aggiornamento_Gruppo_CRC.pdf p. 45.

¹¹⁹ Legge n. 400 del 23 agosto 1988, recante la "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" e articolo 2 della Legge 7/2006.

¹²⁰ "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", articolo 12, comma 20. Documento di aggiornamento inviato dal Dipartimento per le Pari Opportunità al Gruppo CRC nel marzo 2015.

¹²¹ Tre milioni di Euro complessivi. Si veda il testo di Intesa di cui si riferisce sopra.

¹²² Documento di aggiornamento inviato dal Dipartimento per le Pari Opportunità al Gruppo CRC nel marzo 2014.

¹²³ Documento di aggiornamento inviato dal Dipartimento per le Pari Opportunità al Gruppo CRC nel marzo 2015.



Il **presente lavoro di monitoraggio** auspica, come da Raccomandazioni nel precedente Rapporto, che gli interventi regionali collegati all'Intesa stiano realizzando in ampia misura programmi di educazione ai diritti fondamentali delle bambine e di sensibilizzazione e mobilitazione delle comunità interessate. Solo sensibilizzando e coinvolgendo pienamente il mondo degli adulti (famiglie, comunità di appartenenza) a contatto con le bambine e le ragazze, sarà possibile un ribaltamento degli atteggiamenti che generano le MGF, l'eliminazione della pratica e la sua prevenzione.

In questa ottica, si rende necessario costruire un contatto stretto con le comunità e prevedere un approccio multidisciplinare lavorando in rete. Si auspica inoltre che siano stati realizzati protocolli operativi di prevenzione e attività di monitoraggio dei risultati attesi dai progetti. Circa il meccanismo sistematico di raccolta dati raccomandato nel precedente Rapporto, il Dipartimento per le Pari Opportunità, consapevole che una conoscenza più pregnante del fenomeno non può prescindere dall'acquisizione di dati di interesse, ha incluso la previsione della fattispecie di cui all'art. 583 bis (mutilazioni genitali femminili)¹²⁴ nelle considerazioni preliminari per la realizzazione della banca dati per la misurazione del fenomeno della violenza di genere contro le donne.

Pertanto **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Alle Regioni, al Dipartimento per le Pari Opportunità di realizzare una dettagliata valutazione finale dei progetti regionali in ambito Intesa, al fine di fissare e capitalizzare i buoni esiti e cogliere le lacune da colmare come apprendimento per le attività future sul tema. In particolare, di orientare la valutazione da un punto di vista della tutela delle bambine e delle ragazze e della prevenzione della pratica MGF come da Raccomandazioni del precedente Rapporto, ricordate nella presente edizione

2. Al Dipartimento per le Pari Opportunità di continuare gli investimenti con le Regioni finalizzati alla costruzione di percorsi virtuosi di prevenzione e contrasto delle MGF, in un approccio di tutela delle bambine e delle ragazze a rischio;

3. Al Dipartimento per le Pari Opportunità di procedere, come da sue anticipazioni, alla realizzazione di un meccanismo sistematico di raccolta dati delle minori/donne a rischio o mutilate, per una migliore conoscenza del fenomeno, condizione necessaria per un intervento più efficace.

¹²⁴ *Ibidem.*