



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

La Garante

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali
Direttore generale Raffaele Tangorra
DGInclusione@lavoro.gov.it

Al Garante per la protezione dei dati personali
Dipartimento realtà pubbliche
Dirigente Francesco Modafferi
garante@gdp.it
drp@gdp.it

All'INPS - Istituto nazionale previdenza sociale
Dirigente Area ISEE e Casellario dell'Assistenza
Dott.ssa Carmeliana Franzese
carmeliana.franzese@inps.it

Oggetto: Rilevazione della violenza e dell'abuso all'infanzia e all'adolescenza. Stato di aggiornamento delle attività.

Facendo seguito alla nota del 28 giugno 2017 e agli incontri avvenuti presso la sede di questa Autorità nelle date del 2 maggio e del 31 maggio 2018, nonché alle precedenti e ulteriori interlocuzioni avute in questo lasso di tempo, si evidenzia quanto segue.

La violenza e l'abuso ai danni delle persone di minore età costituiscono un fenomeno tanto grave quanto complesso. Come già rilevato con la nota di questa Autorità del 5 agosto 2016 n. 1672, indirizzata ai principali attori istituzionali competenti in materia di infanzia e adolescenza, tale complessità risiede nella genesi, nella tragicità dei fatti, nelle cure necessarie e nella difficoltà di rilevazione di un fenomeno che, pur costituendo una gravissima violazione all'infanzia, è ancora per le sue caratteristiche in larga parte sommerso.

Fra le azioni ivi sollecitate figurava la necessità di "sviluppare la raccolta dati sul fenomeno con il coinvolgimento di tutte le istituzioni competenti al fine di elaborare una strategia generale di intervento".



Con la citata nota del 28 giugno 2017 n. 1955, si richiedeva di affrontare compiutamente la problematica relativa alla rilevazione dei dati in tema di violenza e abuso all'infanzia e all'adolescenza, sulla base dell'assunto per cui “contrastare efficacemente la violenza sull'infanzia richiede in primo luogo una sua emersione a livello statistico, da un punto di vista quantitativo e qualitativo”.

In quella nota si proponeva di individuare nel Casellario dell'Assistenza, nella banca dati denominata 'SINBA', la sede più opportuna per dotare il sistema paese di una fotografia aggiornata del fenomeno. In particolare si invitava a valutare la possibilità di modificare, alla voce C021 – Valutazione Minore del SINBA, i punti n. 6 ('Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedopornografia') e n. 7 ('Altre forme di violenza e maltrattamento subite'), riarticolandoli in modo da permettere una rilevazione della violenza all'infanzia quantitativamente e qualitativamente significativa.

In quella sede si proponeva la seguente suddivisione:

- maltrattamento psicologico
- maltrattamento fisico
- violenza sessuale
- trascuratezza
- violenza assistita

Una diversa suddivisione da quella attualmente prevista pare infatti necessaria anche in vista delle finalità del Casellario dell'Assistenza: da un lato guidare, attraverso i dati raccolti, la costruzione di politiche preventive e di intervento efficaci, perché tarate sui bisogni relativi a contesti e situazioni fortemente diversificate quanto a fenomenologia e tipologia di intervento; dall'altro monitorare l'efficacia delle prestazioni sociali erogate, a fronte degli specifici bisogni emersi.

La legge 122 del 2010, all'art. 13 co. 2 statuisce infatti che finalità dell'istituzione del Casellario dell'Assistenza è “la realizzazione di una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse”. Il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 al comma 1 stabilisce, tra l'altro, che “al fine di semplificare e razionalizzare lo scambio di dati volto a migliorare il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali, gli enti erogatori di interventi e servizi sociali inviano unitariamente all'INPS le informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse” e al comma 2 stabilisce, tra l'altro, che “le informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse, integrate con i dati relativi alle condizioni economiche dei beneficiari medesimi [...] alimentano il Casellario dell'Assistenza” e che “tutte le informazioni ivi presenti siano utilizzate e scambiate con le amministrazioni competenti per fini di gestione, programmazione, monitoraggio della spesa sociale e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi e per elaborazioni a fini statistici, di ricerca e di studio e, in particolare, ai fini dell'alimentazione del sistema informativo dei servizi sociali”.



Il decreto 16 dicembre 2014, n. 206, emanato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 'Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza a norma dell'art. 13 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122', rimarca di nuovo all'art. 1 che il Casellario dell'Assistenza costituisce "strumento di raccolta delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni sociali loro erogate, al fine di migliorare il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali" e che "tali informazioni contribuiscono ad assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali e del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali". L'art. 6 rubricato 'Utilizzo del Casellario' ne chiarifica ulteriormente gli obiettivi, individuando nel "monitoraggio della spesa sociale", nella "valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi" nonché nella "elaborazioni a fini statistici, di ricerca e di studio" le finalità principali cui è preposto.

Con specifico riferimento al fenomeno della violenza all'infanzia e all'adolescenza, le informazioni fornite dalla banca dati dovrebbero pertanto dare conto delle differenze quantitative e qualitative rispetto alla tipologia di violenza che ha giustificato l'erogazione della prestazione sociale e la presa in carica. Il fenomeno della tratta e quello della violenza sessuale, ad esempio, costituiscono eventi completamente diversi che richiedono modalità preventive e strategie di intervento e cura diversificate. Così come, ai fini di un sistema di prevenzione, di protezione, nonché di valutazione efficace, la violenza fisica e la trascuratezza non appaiono accorpabili in un'unica voce generica, integrando situazioni potenzialmente molto diverse che necessitano di politiche *ad hoc*.

Al fine di evidenziare l'opportunità di una rimodulazione delle voci del SINBA per le ragioni espresse, questa Autorità ha inteso incontrare codesti uffici per un'interlocuzione nella ricerca di soluzioni possibili.

Nel corso del primo incontro del 2 maggio 2018, cui hanno partecipato rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'INPS, si è convenuto sull'importanza di un flusso informativo affidabile e costante che quantifichi e qualifichi il fenomeno della violenza sulle persone minorenni e sull'importanza di individuare soluzioni percorribili per monitorare il fenomeno.

Si è rappresentato come il nodo del problema stia nell'esigenza di temperare il diritto alla riservatezza delle persone minorenni con la necessità di conoscere e rilevare il fenomeno nelle sue diverse manifestazioni. Si è esplicitato infatti come l'attuale suddivisione delle voci del SINBA sia frutto di una pregressa interlocuzione con il Garante per la protezione dei dati personali e sia stato il risultato a fronte delle preoccupazioni espresse – data la delicatezza della materia – circa l'effettiva non riconducibilità del dato, pur anonimizzato alla fonte, alla persona fisica.

Nella condivisione di tale preoccupazione, sono state vagliate possibili soluzioni per il contemperamento dei due diritti, quello alla riservatezza e quello alla protezione, secondo un bilanciamento e una visione di insieme di cui questa Autorità ha inteso farsi promotrice.



L'incontro si chiudeva con la disponibilità dell'INPS a vagliare soluzioni tecniche volte a contemperare riservatezza e conoscibilità del dato anche negli ambiti territoriali più ristretti, la disponibilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ad approfondire la tematica e a valutare una modifica del sistema del tracciato al termine della prima sperimentazione in corso, e la disponibilità di questa Autorità a formulare una ulteriore proposta di suddivisione delle voci quanto più possibile vicina a quella attuale.

Nel corso del secondo incontro, avvenuto il 31 maggio 2018 alla presenza di rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e del Garante per la protezione dei dati personali, veniva esposto uno studio effettuato dall'ufficio di questa Autorità relativo alla classificazione delle voci sulla violenza all'infanzia e all'adolescenza in ambito internazionale e nazionale¹, all'esito del quale veniva proposta una diversa classificazione, a partire dal tracciato attualmente previsto dal SINBA e più fedele possibile ad esso, che permetterebbe la rilevazione dei dati secondo una modalità coerente con le raccomandazioni internazionali e funzionale agli obiettivi del Casellario dell'Assistenza:

In luogo di “Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedopornografia”

- Violenza sessuale subita, pedopornografia
- Prostituzione, tratta

In luogo di “Altre forme di violenza e maltrattamento subite”

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

Veniva rimarcato dal Garante per la protezione dei dati personali il lungo lavoro svolto per raggiungere il compromesso attualmente previsto e la particolare attenzione che il Garante riserva alla banca dati per la delicatezza dei fenomeni monitorati e per la particolare sensibilità della categoria in questione, quella delle persone minorenni. È stato esplicito che il principio che deve guidare la

¹ Cfr., fra gli altri, *Consulta sulla prevenzione dell'abuso sui bambini* [OMS 1999]; *Violenza e salute nel mondo – Rapporto dell'Organizzazione Mondiale della Sanità* [OMS 2002]; *Prevenire il maltrattamento sui minori: indicazioni operative e strumenti di analisi* [OMS 2006]; *Global status report on violence prevention* [OMS 2014]; *Toolkit on mapping legal, health and social services responses to child maltreatment* [OMS 2015]; *Inspire – Seven strategies for Ending Violence against Children* [OMS 2016]; *Database OMS* [Global Health Observatory data repository]; ICD – 10, *Classificazione statistica internazionale delle malattie e dei problemi sanitari correlate*, OMS; ICCS, *International classification of crime for statistical purposes*, UNODC – ONU – 2015; CIS-2008/*Community Innovation Survey – servizi statistici dell'Unione Europea*; *United States' Centers for Disease Prevention and Control* [CDC].



scelta delle voci da rilevare deve essere – trattandosi di una banca dati amministrativa – quello della indispensabilità del dato rispetto alle funzioni che la legge assegna alla banca dati stessa.

Questa Autorità di garanzia per i diritti delle persone minorenni rappresentava la necessità di un bilanciamento tra i diritti e gli interessi in gioco, tutti tutelati a livello convenzionale e costituzionale, mantenendo uno sguardo d'insieme. Particolarmente delicata è la questione circa la concreta declinazione del principio di indispensabilità del dato. Individuare quali dati siano strettamente necessari per le finalità della banca dati è compito cui le istituzioni sono chiamate e che implica complessi bilanciamenti tra riservatezza e tutela delle persone minorenni.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ribadiva che le voci così come attualmente articolate costituiscono il risultato di un percorso complesso, a fronte di una classificazione di partenza differente rispetto alla quale sono venute meno voci che pure sarebbe stato significativo rilevare. Veniva rimarcata la disponibilità del Ministero a vagliare soluzioni praticabili per un ampliamento delle stesse al termine del periodo sperimentale.

I rappresentanti del Garante per la protezione dei dati personali hanno quindi proposto una interlocuzione con l'Istat per verificare la sussistenza di fonti informative differenziate utili a dare risposta al problema, rappresentando comunque la disponibilità, all'esito della sperimentazione e qualora ritenuto necessario, a valutare la modifica del tracciato purché compiuta in modo tale da salvaguardare la non riferibilità del dato alla persona, anche in riferimento alle nuove norme previste a seguito del Regolamento UE 2016/679.

La riunione si chiudeva con l'impegno da parte di questa Autorità a vagliare la strada della rilevazione statistica tramite l'Istat.

L'incontro con l'Istat è stato svolto, con i rappresentanti competenti per materia, in data 3 luglio 2018. Esso è stato occasione per approfondire e chiarire alcuni aspetti relativi alla rilevazione del fenomeno in oggetto, *in primis* la distinzione tra la rilevazione della violenza emersa e la rilevazione del fenomeno ancora sommerso. In relazione al fenomeno già emerso – quello rilevato dal Casellario dell'Assistenza – l'Istat ha sottolineato come le fonti dei flussi informativi per un eventuale diverso sistema di rilevazione del dato coinciderebbero con quelli del Casellario stesso (escludendo i dati del Ministero dell'interno, che si limita alle denunce). Da qui la necessità sottolineata dall'Istat di evitare duplicazioni nella rilevazione del dato presso le medesime fonti, che implicherebbe un doppio lavoro per i Comuni, e l'opportunità di agire piuttosto sul sistema attualmente previsto perché sia efficace.

Un diverso ragionamento può essere fatto per una rilevazione del fenomeno sommerso, tramite campionamenti e indagini statistiche periodiche, pur complesse data la delicatezza del tema e la minore età dei soggetti coinvolti ma per le quali l'Istat ha manifestato, data la rilevanza della tematica, la massima disponibilità. Veniva rimarcato tuttavia che un'indagine statistica sul fenomeno



sommerso non vale a sostituire in alcun modo la rilevazione dell'emerso, ottenibile tramite i dati raccolti e trasmessi dai Comuni.

Alla luce di quanto riportato, in attesa degli esiti della sperimentazione del Casellario dell'Assistenza e in particolare del SINBA, e in vista della eventuale riorganizzazione della banca dati, questa Autorità si è determinata nel replicare l'indagine, pur campionaria, circa il fenomeno della violenza emersa già svolta nel 2015. Si tratta di una soluzione interlocutoria che tuttavia non può e non vuole sostituire la creazione di una banca dati costantemente aggiornata ed estesa a tutto il territorio nazionale, la cui necessità, imprescindibile per la predisposizione di politiche di prevenzione e intervento efficaci, permane.

La predisposizione di una banca dati di maggior dettaglio sulla violenza all'infanzia e all'adolescenza risponderebbe altresì a quanto richiesto dagli organismi internazionali in diverse sedi² e costituisce per l'Italia un'occasione unica per dotarsi di uno strumento la cui mancanza è stata in più occasioni evidenziata.

Nella consapevolezza della rilevanza che i temi trattati rivestono per codeste istituzioni, si chiede di prendere sin d'ora in considerazione l'ipotesi di modificare il tracciato del SINBA nei termini sopraindicati alla prima occasione utile a sancirne una rimodulazione. Si chiede altresì di informare questa Autorità sulle iniziative che verranno prese in tale senso.

Nella fiducia che tale occasione preziosa verrà raccolta e che soluzioni per il bilanciamento di diritti parimenti importanti saranno individuate, l'occasione è gradita per ringraziare ancora una volta per la collaborazione e per inviare cordiali saluti.

Filomena Albano

² Cfr. il 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, p. 191, dove il Gruppo CRC, sulla scorta di quanto espresso dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza raccomanda, "al Governo di adempiere alle richieste dell'Onu e delle Organizzazioni di protezione dell'infanzia, istituendo un sistema nazionale di rilevazione del maltrattamento dei bambini in Italia". Il riferimento è a: CRC/C/15/Add. 198 §§ 37, 38; Commento Generale n. 13 (2011); Raccomandazioni ONU nello Studio sulla violenza contro i bambini A/61/299; CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 44.