



Dipartimento
per le politiche della famiglia
Presidenza del Consiglio dei ministri

4

/2025

**RASSEGNA
NAZIONALE
INFANZIA **e**
ADOLESCENZA**

RASSEGNA NAZIONALE INFANZIA E ADOLESCENZA

Direttore responsabile

Sabrina Breschi

Indirizzo e programmazione

Alfredo Ferrante, Raffaella Pregliasco

Coordinamento esecutivo

Luca Giacomelli, Anna Maria Maccelli, Carla Mura, Raffaella Pregliasco

Hanno contribuito a questo numero

Cristiana Carletti, Luca Giacomelli, Ilaria Lotti, Tessa Onida

Reperimento e selezione della documentazione

ambito giuridico

Carla Mura (coordinamento), Federica De Miglio

ambito bibliografico

Anna Maria Maccelli (coordinamento), Enrico Bartolini, Donata Bianchi, Cristina Calvanelli,
Serena Franchi, Carla Mura

Realizzazione editoriale

Paola Senesi (coordinamento), Aurora Siliberto, Valentina Rita Testa

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi, Ylenia Romoli

4 /2025
**RASSEGNA
NAZIONALE
INFANZIA e
ADOLESCENZA**

Periodico trimestrale registrato presso il Tribunale di Firenze con n. 6225 del 9/7/2025

La pubblicazione rientra nell'ambito delle attività previste dalla convenzione triennale sottoscritta fra il Dipartimento per le Politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Istituto degli Innocenti di Firenze in data 26 marzo 2024, in attuazione dell'art. 1, comma 215, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, come modificato dall'art. 1, comma 195 della l. 30 dicembre 2023, n. 213.

Rassegna nazionale infanzia e adolescenza

La **Rassegna nazionale infanzia e adolescenza** è un trimestrale online di novità giuridiche e bibliografiche sull'infanzia e l'adolescenza. La Rassegna è realizzata nell'ambito delle attività di promozione e diffusione dei diritti delle persone di minore età, svolte dall'Istituto degli Innocenti per conto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

La *Rassegna nazionale* è suddivisa in **quattro sezioni**:

- **Focus tematici:** contiene contributi sulle tematiche giuridiche di maggiore interesse e attualità nel dibattito pubblico. I Focus si distinguono in due tipologie: gli inquadramenti normativi, che introducono il lettore a un tema specifico fornendo le principali informazioni sulla sua disciplina; gli approfondimenti giuridici, che trattano norme o altri atti in maniera analitica contestualizzandoli nel più ampio quadro normativo di riferimento;
- **Questioni di attualità:** contiene contributi su specifiche problematiche attinenti ai diritti e alla tutela dei bambini e dei ragazzi attraverso l'analisi della giurisprudenza più rilevante alla luce dell'attuale dibattito in materia;
- **Normativa e giurisprudenza:** contiene le principali novità normative e giurisprudenziali in materia di infanzia, adolescenza e famiglie. La normativa riporta una selezione di atti di livello internazionale, europeo, nazionale e regionale. La giurisprudenza riporta una selezione delle pronunce di maggiore interesse pubblicate sui siti ufficiali delle Corti superiori italiane, europee e internazionali;
- **Spunti dalla letteratura:** selezione della più recente produzione di monografie, articoli e letteratura grigia di ambito nazionale e internazionale, relativa a studi e ricerche sui temi di interesse; le segnalazioni bibliografiche sono elencate in ordine di autore e titolo e sono corredate di abstract.

Cliccando su **download** è possibile scaricare il testo integrale delle norme e dei documenti bibliografici, se liberamente accessibili.

Cliccando su Catalogo si accede al catalogo della Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro dove è possibile reperire ulteriori informazioni sulla documentazione segnalata. Le pubblicazioni presentate sono possedute dalla biblioteca e possono essere chieste in prestito (tel. 055-2037363; biblioteca@istitutodeglinnocenti.it).

In questo numero si parlerà di inclusione dei minorenni con disabilità nei contesti educativi, di minorenni e intelligenza artificiale in Europa, del 6° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e di affidamento del minorenne.

INDICE

FOCUS TEMATICI

Inquadramenti normativi

L'inclusione dei minorenni con disabilità nei contesti educativi alla luce dell'art. 23 della Convenzione

di Tessa Onida

Approfondimenti giuridici

Minorenni e intelligenza artificiale in Europa
di Cristiana Carletti

Il 6° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva: sfide e potenzialità della governance delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel contesto europeo

di Luca Giacomelli

QUESTIONI DI ATTUALITÀ

Affidamento del minorenne
Quando la conflittualità fra i genitori preclude il ricorso a quello condiviso?
di Tessa Onida

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA

Normativa
Giurisprudenza

SPUNTI DALLA LETTERATURA

Ambito internazionale
Ambito nazionale

FOCUS TEMATICI

Inquadramenti normativi

L'inclusione dei minorenni con disabilità nei contesti educativi alla luce dell'art. 23 della Convenzione

Tessa Onida

L'inclusione dei minorenni con disabilità nei contesti educativi è disciplinata da un quadro normativo complesso che si compone di norme provenienti dal diritto internazionale e di norme provenienti dal diritto interno che, a loro volta, devono essere distinte – nell'ottica del principio della gerarchia delle fonti – in base al livello al quale appartengono. È quindi opportuno specificare, da subito, i contorni del presente lavoro che, dopo aver indicato i principali riferimenti di livello internazionale, si soffermerà – essenzialmente – sulle disposizioni aventi valore di legge emanate dallo Stato in questa materia.

Nel diritto internazionale la prima disposizione da ricordare è senza dubbio l'articolo 23 della *Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989* che riconosce ai minorenni con disabilità il diritto di vivere in condizioni che ne garantiscano la dignità, ne favoriscano l'autonomia e ne agevolino la partecipazione attiva alla vita sociale. Tale disposizione – da leggere in combinato disposto con l'articolo 2 della stessa Convenzione che impone agli Stati di rispettare i diritti enunciati nei confronti di ogni minorenne senza nessuna discriminazione – pone infatti in testa a ogni persona disabile di minore età uno specifico diritto di vivere “*a full and decent life*” e non, semplicemente, il diritto a essere beneficiari di misure di sostegno o di provvidenze economiche più o meno generose. Per trovare una convenzione specificatamente dedicata ai diritti delle persone disabili (e in particolare alla loro inclusione nei contesti educativi) si è però dovuto aspettare il 2006, anno in cui è stata stipulata la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata in Italia con la *legge 3 marzo 2009, n. 18*). L'articolo 23 di questa Convenzione afferma, infatti, in termini più specifici della CRC, il diritto delle persone disabili a una piena inclusione nella vita familiare, scolastica e sociale unitamente al loro diritto di accedere ai servizi di sostegno necessari (anche) per garantire un concreto accesso all'istruzione. Concetto, questo, che viene rafforzato dal successivo articolo 24 nel quale si precisa che le persone disabili di minore età non possono essere escluse dal sistema di istruzione generale sulla base della loro disabilità e che, anzi, devono essere inserite in un sistema di istruzione inclusivo. Nell'ambito del diritto continentale si segnala che la Corte europea per i diritti dell'uomo ha più volte interpretato l'articolo 2 del *Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo del 1950* che tutela il diritto all'istruzione in chiave inclusiva, condannando quindi le discriminazioni operate ai danni di studenti con disabilità; tuttavia, al di là dei progressi fatti a livello giurisprudenziale, per trovare una Convenzione in Europa che tuteli universalmente ed espressamente il diritto all'istruzione delle persone disabili, bisogna aspettare la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000*. In essa, infatti, all'articolo 14 si riconosce a ogni persona il diritto

all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua, mentre all'articolo 26 si riconosce il diritto delle persone disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Infine non possiamo non accennare al fatto che è in corso di attuazione la *Strategia dell'Unione europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, nella quale viene concretamente promossa l'inclusione scolastica delle persone disabili come pilastro essenziale per la loro concreta realizzazione.

Nell'ambito del diritto interno è un dato di fatto che, negli ultimi decenni, abbiamo assistito a una produzione normativa particolarmente ricca riguardo al tema di cui ci occupiamo e, ciò, a ben vedere sulla base di indicazioni che erano già presenti nella *Costituzione* (1948); infatti, il principio dell'istruzione universale (almeno fino a una certa età) è un *leitmotiv* centrale della Costituzione italiana che caratterizza almeno 3 articoli della massima fonte del diritto interno: in particolare il riferimento è all'articolo 3 (principio di uguaglianza), all'articolo 34 (universalità dell'istruzione) e all'articolo 38 (educazione e avviamento professionale per le persone disabili). A livello legislativo, un primo importante *quid novi* riguardo a una concreta inclusione dei minorenni con disabilità nei contesti educativi si è avuto con la *legge 4 agosto 1977, n. 517* che ha abolito le classi differenziali e le scuole speciali e disposto l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità nelle classi comuni; tuttavia, è stato solo con la *legge 5 febbraio 1992, n. 104* "legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate" che si è affermato che lo Stato ha il compito di rimuovere ogni tipo di impedimento che possa limitare il potenziale di sviluppo della persona con disabilità introducendo così un radicale cambiamento che ha trasformato anche l'ambiente educativo e l'istituzione scolastica in generale. Con questa legge, infatti, si è messa al centro della scuola la persona e la sua diversità come valore, per cui l'interazione con una persona con disabilità o con altri disturbi viene valorizzata come un'occasione di crescita collettiva (giova anche ricordare che nel 2009 sono state adottate le *Linee Guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità da parte del MIUR*).

Non direttamente collegata alla disabilità, ma sicuramente rilevante nell'ottica di una maggiore personalizzazione e individualizzazione dell'offerta didattica nella scuola, è stata anche la *legge 8 ottobre 2010, n. 170*, "Nuove norme in materia di disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) in ambito scolastico". Infatti, con questa legge si sono affinati gli strumenti e le metodologie per consentire il pieno sviluppo del processo formativo a partire dalla singolarità e complessità di ogni minorenne; cosa che è poi stata sviluppata dalla *direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 del Ministero dell'Istruzione* (Strumenti d'intervento

per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica), nella quale viene riconosciuta la possibilità che un alunno presenti esigenze didattiche particolari anche in assenza di DSA.

Più recentemente, con il *d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66*, "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107" – poi modificato con il *d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96*, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66" – si è ulteriormente andati avanti nell'ottica di una piena inclusione scolastica delle persone con disabilità: esso ha infatti consolidato e approfondito la scelta della personalizzazione della didattica (basti pensare che il nucleo della riforma è rappresentato dai Piani educativi individualizzati (c.d. PEI) che diventano gli strumenti fondamentali con cui il consiglio di classe è tenuto a disegnare un piano didattico specifico per ogni alunno disabile). Si prevede, inoltre, che "per realizzare la piena integrazione delle persone disabili (...) nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i Comuni, d'intesa con le Aziende di Unità Sanitarie Locali, predispongono su richiesta dell'interessato un progetto individuale". Successivamente, la *legge 22 dicembre 2021, n. 227*, ha delegato il governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, in attuazione degli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione e in conformità alle disposizioni della Convenzione Onu del 2006. Così, il *d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62* si è occupato della "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato" che – sulla scia delle indicazioni contenute nella *Missione 5* "Inclusione e Coesione" Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" del PNRR – ha infatti operato dei cambiamenti significativi nella valutazione e nell'assistenza delle persone con disabilità. In particolare lo ha fatto:

- introducendo una nuova definizione di disabilità in sintonia con la Convenzione ONU del 2006, per cui è tale "chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base";
- disponendo la sostituzione della parola "handicap" con "condizione di disabilità" nella normativa in essere;
- introducendo una "valutazione di base" della condizione di disabilità (finalizzata al riconoscimento della condizione di disabilità, all'accertamento dell'invalidità civile e, per quanto qui più interessa,

all'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica), ovvero un procedimento unitario e multidisciplinare volto ad accertare la condizione di disabilità e l'intensità dei sostegni necessari; così, dal 1° gennaio 2026, questa valutazione – che verrà affidata in via esclusiva all'INPS e che si articolerà in un'unica visita collegiale – sarà basata sull'utilizzo delle classificazioni internazionali ICD e ICF adottate dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS);

- stabilendo che per realizzare la piena integrazione delle persone disabili nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i Comuni, d'intesa con le Aziende unità sanitarie locali, predispongano, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale. Tale progetto di vita, elaborato in collaborazione con la persona con disabilità e i suoi familiari, dovrà tenere conto delle esigenze, dei desideri e delle aspettative dell'individuo, promuovendo la sua autonomia e partecipazione attiva nella società;
- precisando (in conformità con Convenzione ONU per le persone con disabilità) il concetto di "accomodamento ragionevole" (già introdotto dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96) per cui, nei casi in cui l'applicazione delle disposizioni di legge non garantisce alle persone con disabilità il godimento e l'effettivo nonché tempestivo esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, possono essere introdotte delle modifiche e degli adattamenti (necessari e appropriati) che non impongano alla pubblica amministrazione, al concessionario di pubblici servizi, o al soggetto privato un onere sproporzionato o eccessivo;
- istituendo il Fondo (la cui dotazione è determinata in 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025) per l'implementazione dei progetti di vita relativo ai progetti di vita che prevedono l'attivazione di interventi, prestazioni e sostegni non rientranti nelle unità di offerta del territorio di riferimento.

Approfondimento giuridico

Minorenni e intelligenza artificiale in Europa

Cristiana Carletti

Introduzione

L'intelligenza artificiale (IA), nelle sue molteplici applicazioni, sta incidendo in profondità sulla vita dei minorenni, modificando non soltanto le modalità di apprendimento e di socializzazione, ma anche le forme di partecipazione, di accesso alle informazioni e di tutela della sfera privata. Bambini e adolescenti si trovano infatti esposti in misura crescente a sistemi di IA che operano in settori cruciali, dall'educazione alla salute, dai servizi online alle piattaforme di social media. Questa condizione rende evidente la necessità di una protezione giuridica rafforzata, fondata sul riconoscimento della loro particolare vulnerabilità e sul rispetto dei diritti fondamentali che li riguardano.

In Europa, il tema viene affrontato attraverso due diversi livelli normativi che si intrecciano. Da un lato, il Consiglio d'Europa ha adottato, il 17 maggio 2024, la Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale, i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, accompagnata dal Rapporto esplicativo (CM (2024) 52-addfinal).

Si tratta del primo trattato multilaterale vincolante interamente dedicato all'IA, che stabilisce un insieme di principi generali volti a garantire che lo sviluppo e l'uso delle tecnologie rispettino i diritti fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto. Dall'altro lato, l'Unione europea ha introdotto, con il Regolamento (UE) 2024/1689, noto come "AI Act", un quadro regolatorio dettagliato e basato sul rischio, volto a disciplinare l'immissione sul mercato e l'uso dei sistemi di IA, integrandosi con strumenti già esistenti quali il GDPR e il *Digital Services Act*.

L'analisi che segue intende offrire un quadro ragionato della materia, dando particolare risalto al contributo del Consiglio d'Europa e alle indicazioni contenute nel Rapporto esplicativo del 2024, pur senza trascurare la dimensione dell'Unione europea, con l'obiettivo di delineare le prospettive e le criticità della protezione dei minorenni di fronte all'IA nel contesto europeo in senso ampio.

Il Consiglio d'Europa e la Convenzione quadro del 2024: per un'analisi del Rapporto esplicativo nella prospettiva della tutela dei minorenni

La scelta del Consiglio d'Europa di adottare una Convenzione specificamente dedicata all'intelligenza artificiale risponde alla consapevolezza che tali tecnologie non possano essere trattate unicamente come strumenti d'innovazione o di mercato, ma debbano essere sottoposte a principi giuridici comuni, radicati nella tradizione dei diritti umani. La Convenzione quadro rappresenta infatti il primo trattato internazionale giuridicamente vincolante in materia di IA, ponendosi come strumento di riferimento per gli Stati parte e come punto di equilibrio tra esigenze di sviluppo tecnologico e tutela dei diritti fondamentali.

Il Rapporto esplicativo accompagna e interpreta la Convenzione quadro adottata dal Comitato dei ministri il 17 maggio 2024 e ne chiarisce finalità, ambito di applicazione, principi e modalità di attuazione.

Il documento ribadisce che la Convenzione ha natura di quadro orizzontale e intende rafforzare il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto lungo l'intero ciclo di vita dei sistemi di IA.

Questa premessa interpretativa guida l'intera logica del Rapporto e costituisce la base per le raccomandazioni operative in esso contenute.

Il Rapporto esplicativo ha essenzialmente due funzioni. In primo luogo chiarisce il campo semantico della Convenzione: cosa s'intende per "attività nel ciclo di vita dei sistemi di IA", quali tipi di impatti rientrano nella nozione di interferenza con i diritti umani, e quali obblighi concreti ricadono sugli Stati. In secondo luogo fornisce indicazioni metodologiche e di policy volte a guidare l'attuazione delle disposizioni convenzionali, suggerendo approcci pratici per valutazioni d'impatto, misure di *governance* e meccanismi di vigilanza.

Il Rapporto colloca i minorenni fra i gruppi vulnerabili che richiedono una protezione rafforzata quando sono coinvolti, direttamente o indirettamente, in attività che impiegano sistemi di IA.

L'argomentazione interpretativa del Rapporto riprende e specifica i principi già enunciati negli strumenti sovranazionali richiamati nella Convenzione (in primis la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) e invita gli Stati a integrare esplicitamente la prospettiva dei diritti del minorenne nelle valutazioni e nelle misure di gestione del rischio. Il Rapporto non si limita a una menzione generica dei «vulnerabili»: propone che l'analisi dei rischi e delle misure di mitigazione includa parametri specifici relativi allo sviluppo cognitivo, alla capacità di autodifesa informativa e alle potenziali conseguenze a lungo termine sulle traiettorie educative e formative dei bambini.

In questo senso il Rapporto funge da ponte tra i principi generali dei diritti del minore e la tecnica giuridica di *governance* dell'IA.

Il Rapporto esplicativo chiarisce che l'obbligo di adottare misure graduate e differenziate (così come previsto dal testo convenzionale) impone la messa a punto di *framework* di identificazione, valutazione, prevenzione e mitigazione dei rischi che tengano conto della probabilità e della gravità degli impatti sui diritti umani. Per i minorenni il Rapporto raccomanda l'adattamento di questi strumenti in forma di *Child Rights Impact Assessment* (CRIA) o, più in generale, di valutazioni sui diritti umani con moduli e indicatori dedicati all'infanzia e all'adolescenza.

Tali valutazioni devono essere iterative (*pre-deployment* e durante l'uso), documentate e integrate con test e monitoraggi periodici, in modo da intercettare sia rischi immediati sia effetti cumulativi o

ritardati. Il Rapporto sottolinea inoltre che la documentazione dei rischi e delle misure è un elemento essenziale in termini di assunzione di responsabilità ed eventuali misure rimediali, operate in piena trasparenza dai competenti sistemi e organismi nazionali.

Proprio il parametro della trasparenza, letto in relazione all'accesso all'informazione e alla tutela dei minorenni in quanto utenti, richiede una riflessione aggiuntiva: se è vero che le persone che interagiscono con sistemi di IA devono essere informate di tale interazione, tale modalità deve essere ancor più assicurata se il soggetto/utente è un minorenne, tenendo conto della sua età ed evoluta capacità di comprendere.

Per i minorenni questo implica non solo obblighi di *disclosure* tecnici (per esempio: segnalazione chiara che il contenuto o l'interlocutore è generato da IA), ma anche obblighi di accessibilità delle informazioni e di mediazione (*format age-appropriate*), affinché l'informazione sia effettivamente comprensibile e utile in funzione del livello di protezione.

L'interpretazione offerta dal Rapporto non esclude misure restrittive. Il documento prende posizione sulla possibilità che Stati e autorità competenti valutino l'adozione di moratorie o divieti per usi di IA ritenuti incompatibili con i diritti dei minorenni, ad esempio in relazione a riconoscimento biometrico massivo, sorveglianza invasiva in contesti scolastici o a sistemi progettati per sfruttare vulnerabilità cognitive (design persuasivo finalizzato a profitto). Il Rapporto raccomanda che la scelta di limitazioni di questo tipo sia ancorata a criteri di proporzionalità e trasparenza e accompagnata da analisi documentate dei rischi.

Il Rapporto interpreta le disposizioni convenzionali relative ai rimedi come riferite all'esigenza che gli Stati garantiscano vie di tutela accessibili ed efficaci anche per i minorenni. Ciò comporta che le modalità processuali e amministrative debbano essere adeguate all'età e alle capacità del minorenne, e che possano intervenire procedure semplificate o rappresentanze specializzate ove l'interesse del minorenne lo richieda. Il Rapporto insiste inoltre sulla necessità che le autorità di vigilanza siano dotate di competenze tecniche per valutare le questioni algoritmiche e che i servizi di protezione dei minorenni (compresi i servizi sociali e giudiziari) siano coinvolti nei protocolli di risposta per assicurare assistenza ai minorenni stessi.

Il Rapporto segnala alcune criticità e aree di vulnerabilità non ancora del tutto risolte. Primo punto critico è l'esenzione prevista per le attività connesse alla sicurezza nazionale e alla difesa: il Rapporto ricorda l'obbligo di conformità al diritto internazionale dei diritti umani anche in queste aree, ma riconosce che la deroga operativa alla Convenzione potrà tradursi in misure di minore protezione per i minorenni coinvolti in pratiche di sorveglianza o in procedimenti giudiziari.

Secondo punto riguarda la *governance* dei dati: il Rapporto rinvia

largamente a misure nazionali e ad altri strumenti, configurandosi in tal modo una possibile frammentazione regolatoria. Terzo punto è la concreta operatività delle valutazioni CRIA: il Rapporto raccomanda l'utilizzo della metodologia, pur lasciando una certa discrezionalità agli Stati e agli stakeholder nel definire strumenti operativi e standard condivisi.

Il Rapporto assegna un ruolo chiave alle autorità di vigilanza e agli organismi di monitoraggio che gli Stati dovranno istituire o designare. Tali meccanismi devono possedere competenze tecniche e giuridiche approfondite e devono essere in grado di interagire con le autorità di protezione dei dati, gli organi giudiziari e i servizi per l'infanzia. Il Rapporto raccomanda inoltre il rafforzamento della cooperazione internazionale, la partecipazione *multi-stakeholder* e programmi di *capacity building* per far sì che tanto le autorità quanto gli operatori privati sappiano applicare le valutazioni di impatto e le misure di prevenzione descritte.

La contestualizzazione degli elementi significativi del Rapporto esplicativo nel quadro degli strumenti convenzionali correlati del Consiglio d'Europa

Il quadro della disciplina convenzionale del Consiglio d'Europa dedicata in modo specifico all'AI non può essere letto nella sua univocità. Invero, il Rapporto esplicativo ne delinea la portata raccordandola ai principali strumenti internazionali del Consiglio d'Europa che già proteggono diritti correlati all'infanzia.

Nel preambolo e nelle note il Rapporto richiama esplicitamente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in particolare la tutela della vita privata e i limiti che l'articolo 8 impone a misure invasive), la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (con i suoi principi di interesse superiore del minore e la partecipazione dei minorenni), la Convenzione per la protezione degli individui rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali (Convenzione 108) e strumenti specifici come la Convenzione di Lanzarote sulla protezione dei minorenni contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, nonché la Convenzione di Budapest sul *cybercrime*, in riferimento a fattispecie di reato che coinvolgono minorenni online. Il Rapporto punta esplicitamente a operare in coerenza con questi obblighi preesistenti, precisandone l'applicazione nel contesto delle tecnologie di IA.

Interpretando la Convenzione alla luce della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il Rapporto pone il principio dell'interesse superiore del minore quale parametro-chiave ai fini della valutazione dell'impatto esecutivo del dispositivo e della conseguente definizione di misure mirate, con il fine ultimo di promuovere lo sviluppo,

la sicurezza e la partecipazione dei minorenni in contatto con l'IA. Il Rapporto enfatizza altresì l'importanza della partecipazione dei minorenni, raccomandandone un coinvolgimento effettivo nei processi di valutazione di impatto e, più in genere, nei meccanismi decisionali che assumono indirizzi e che intervengono in ambiti di loro diretto interesse.

Per quanto riguarda la protezione dei dati personali, il Rapporto rinvia alla Convenzione 108 come quadro vincolante di riferimento e richiama l'esigenza che le misure adottate per la *governance* dell'IA rispettino i principi di minimizzazione, liceità e trasparenza propri della disciplina sulla protezione dei dati. Ciò è particolarmente rilevante nel caso dei minorenni, per i quali il Rapporto segnala il rischio di profilazioni invasive e di trattamenti estesi di dati comportamentali e biometrici.

Nel campo della protezione contro lo sfruttamento sessuale, il Rapporto ribadisce l'obbligo per gli Stati di prevenire, rilevare e perseguire condotte criminose anche quando si avvalgono di strumenti digitali e sistemi di IA, in piena sinergia con la Convenzione di Lanzarote e con la Convenzione di Budapest sul contrasto al materiale pedopornografico e alla cyber-criminalità.

Dall'analisi del Rapporto esplicativo emergono alcune raccomandazioni pratiche che gli Stati dovrebbero considerare in via prioritaria. In primo luogo, adottare e standardizzare le procedure di valutazione attraverso indicatori specifici per l'infanzia e l'adolescenza e procedure iterative obbligatorie per sistemi impiegati in ambito educativo, sanitario e nelle piattaforme laddove i minorenni sono esposti a rischi incrementali.

In secondo luogo, rafforzare l'interoperabilità normativa con la Convenzione 108 e con gli strumenti penali come la Convenzione di Lanzarote e la Convenzione di Budapest per garantire che la *governance* preventiva dell'IA non si limiti a una dimensione amministrativa ma si colleghi efficacemente alla prevenzione e alla repressione dei reati. In terzo luogo, creare organismi di monitoraggio con competenze tecniche che possano valutare algoritmi e dare supporto operativo ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza, garantendo procedure processuali e amministrative adatte ai minorenni per l'accesso ai rimedi. Infine, promuovere la partecipazione dei minorenni e programmi di alfabetizzazione digitale specifici per età, al fine di tradurre il principio della partecipazione sancito nella Convenzione ONU in pratiche efficaci.

L'Unione europea e l'AI Act

L'Unione europea ha progressivamente sviluppato un corpus normativo articolato volto a garantire che bambini e adolescenti possano esercitare i propri diritti fondamentali anche nell'ambiente digitale.

Si tratta di un sistema complesso che intreccia regolamenti e direttive vincolanti con strumenti programmatici e di *soft law*, tutti accomunati dal principio secondo cui i diritti dei minorenni devono essere tutelati con la stessa intensità e concretezza nel mondo online come in quello offline.

Il punto di partenza imprescindibile è rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che all'articolo 24 riconosce esplicitamente il diritto dei minorenni alla protezione e alla cura necessarie al loro benessere. Tale disposizione funge da cornice interpretativa per l'intero intervento normativo europeo e si integra con l'articolo 7, che garantisce il rispetto della vita privata e familiare, e con l'articolo 8, che riconosce la protezione dei dati personali come diritto fondamentale.

Su questo fondamento costituzionale si innesta il Regolamento (UE) 2016/679, noto come GDPR, che ha introdotto una disciplina generale e vincolante in materia di protezione dei dati personali, prevedendo una tutela specifica per i minorenni. L'articolo 8 stabilisce che l'uso dei dati dei bambini in relazione ai servizi della società dell'informazione è lecito soltanto se autorizzato dai titolari della responsabilità genitoriale fino a una certa soglia di età, non inferiore a tredici e non superiore a sedici anni, a seconda delle scelte degli Stati membri.

A questa regola si accompagna l'obbligo di fornire informative comprensibili e accessibili ai minorenni, così da garantire che essi possano comprendere le conseguenze del trattamento dei propri dati.

Un altro tassello fondamentale è la Direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, modificata nel 2018 dalla Direttiva (UE) 2018/1808, che ha ampliato l'ambito di applicazione includendo le piattaforme di condivisione video. La disciplina impone agli Stati membri e ai fornitori di servizi l'obbligo di proteggere i minorenni dall'accesso a contenuti nocivi e dall'esposizione a comunicazioni commerciali inappropriate. Si tratta di un intervento volto a garantire che l'ambiente audiovisivo e digitale sia sicuro e rispettoso della sensibilità dei minorenni, imponendo misure quali sistemi di controllo parentale, strumenti di segnalazione e filtri per i contenuti dannosi.

La dimensione penale della protezione è affidata alla Direttiva 2011/93/UE sulla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minorenni e la pornografia minorile. Essa obbliga gli Stati membri a prevedere sanzioni efficaci contro tali crimini e a garantire la rimozione tempestiva dei contenuti illegali online. Questa direttiva si colloca all'incrocio tra la tutela penale e la protezione dei diritti fondamentali, rafforzando la sicurezza dei minorenni contro le forme più gravi di violazione attraverso le tecnologie digitali. Il sistema normativo europeo ha conosciuto un significativo sviluppo con l'adozione del Regolamento n. 2065 del 2022, il *Digital Services Act* (DSA), che ha introdotto un

regime organico di responsabilità per i fornitori di servizi digitali. Il Regolamento, che si applica a diverse categorie di intermediari online, include misure specifiche a tutela dei minorenni, vietando la pubblicità mirata basata sull'uso dei dati relativi ai minorenni e imponendo agli operatori obblighi di trasparenza sui meccanismi di moderazione e raccomandazione dei contenuti. Inoltre, le piattaforme sono tenute a effettuare valutazioni dei rischi sistemici, includendo tra questi i rischi per la protezione dei minorenni, e a mettere in atto misure di mitigazione adeguate.

Questo intervento rappresenta un punto di svolta, poiché sposta il baricentro della responsabilità dalla sola dimensione educativa e familiare ai grandi operatori digitali che controllano l'ecosistema informativo e sociale in cui i minorenni si muovono quotidianamente.

In parallelo al DSA, il Regolamento (UE) 2022/1925, noto come *Digital Markets Act* (DMA), pur non essendo rivolto direttamente alla protezione dei minorenni, interviene sulla regolazione delle grandi piattaforme designate come *gatekeepers*. La finalità è quella di limitare pratiche commerciali sleali e abusi di posizione dominante, contribuendo indirettamente a creare un ambiente digitale più equo e meno suscettibile di generare rischi per i minorenni attraverso strategie invasive di profilazione o manipolazione dei contenuti.

In questo quadro particolare rilevanza assume il Regolamento noto come *AI Act*, adottato nel 2024, che introduce un sistema di regolazione articolato secondo un approccio basato sul rischio. I sistemi di IA che incidono su diritti fondamentali e, in particolare, quelli che interessano i minorenni, sono frequentemente qualificati come ad alto rischio e pertanto sottoposti a obblighi più stringenti in termini di sicurezza, trasparenza e supervisione.

Il Regolamento dedica particolare attenzione all'ambito educativo, imponendo obblighi rigorosi per i sistemi utilizzati in questo settore. Inoltre, esso vieta pratiche di manipolazione e di sfruttamento delle vulnerabilità degli utenti, con un chiaro riferimento alla condizione dei minorenni. Prevede altresì obblighi di trasparenza per i sistemi generativi e per i modelli di uso generale, così da consentire agli utenti, compresi i minorenni, di riconoscere quando interagiscono con un sistema di intelligenza artificiale e di valutare la qualità e l'attendibilità delle informazioni ricevute.

A ciò si aggiunge la Strategia europea per i diritti dei minorenni (2021-2024), che ribadisce l'importanza di creare ambienti digitali sicuri e inclusivi, e la Strategia europea, lanciata nel 2012, per un internet migliore per i ragazzi, che nel 2022 è stata aggiornata nella nuova Strategia BIK+ per il decennio 2022-2030. Tale documento si fonda su tre assi principali: garantire l'accesso a contenuti sicuri e adeguati all'età, potenziare le competenze digitali dei minorenni e tutelare i loro

diritti online in coerenza con la Carta dei diritti fondamentali. Sebbene priva di forza giuridicamente vincolante, la strategia costituisce una cornice di riferimento che ispira tanto gli interventi legislativi quanto le azioni di policy a livello nazionale ed europeo.

Nel loro complesso, queste norme e strategie delineano un sistema multilivello che affronta la tutela dei minorenni in rete da più prospettive: la protezione dei dati personali, la sicurezza rispetto ai contenuti audiovisivi e online, la repressione penale degli abusi, la responsabilità delle piattaforme digitali e il sostegno all'*empowerment* dei minorenni attraverso la formazione e la partecipazione. Si tratta di un modello che integra *hard law* e *soft law*, con un'attenzione crescente alla responsabilità degli attori privati che gestiscono infrastrutture digitali globali e con una visione coerente con i principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

L'approccio di questo corpo di strumenti, di portata vincolante e non, non si esaurisce in una logica difensiva, ma si propone di garantire ai bambini e agli adolescenti la possibilità di sviluppare pienamente le proprie potenzialità nel mondo digitale, nel rispetto del loro interesse superiore e della dignità della persona.

Alcune considerazioni tecniche in una prospettiva comparativa dei sistemi in esame

La protezione di minorenni nell'ambiente digitale è oggi oggetto di un'elaborazione normativa stratificata, che si sviluppa parallelamente nel quadro del Consiglio d'Europa e in quello dell'Unione europea. Sebbene entrambi i sistemi condividano il medesimo fondamento nei diritti fondamentali e nell'esigenza di garantire un ambiente digitale sicuro e rispettoso della dignità umana, l'approccio, la tecnica normativa e l'ambito di applicazione delle rispettive discipline presentano differenze significative, che meritano di essere messe a confronto.

Il Consiglio d'Europa, con l'adozione della Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale, i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto del 2024 e con il relativo Rapporto esplicativo, ha compiuto un passo inedito nel riconoscere la necessità di fissare principi generali e vincolanti applicabili all'intero ciclo di vita dei sistemi di IA. In questa prospettiva i minorenni vengono qualificati come gruppo vulnerabile cui deve essere assicurata una protezione rafforzata. L'accento è posto sulla declinazione dei principi convenzionali – come la trasparenza, la valutazione dei rischi e l'accesso ai rimedi – in chiave di tutela delle giovani generazioni. La prospettiva del Consiglio d'Europa è dunque quella di affrontare le sfide poste dalle nuove tecnologie, in continuità con il patrimonio giuridico esistente, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla Convenzione 108 sulla protezione dei dati, dalla

Convenzione di Lanzarote contro l'abuso sessuale dei minorenni fino alla Convenzione di Budapest sul *cybercrime*.

La particolare condizione delle persone minorenni è inserita in questa cornice come caso esemplare di vulnerabilità che impone agli Stati un impegno rafforzato nella prevenzione, nell'informazione *child-friendly* e nella predisposizione di rimedi accessibili.

L'Unione europea ha sviluppato un sistema normativo più frammentato e settoriale, che affronta la tutela dei minorenni nel digitale attraverso regolamenti, direttive e strategie di policy. La protezione dei dati personali trova il suo fulcro nell'articolo 8 del GDPR, che introduce un regime speciale per i minorenni con riferimento ai servizi della società dell'informazione. La sicurezza rispetto ai contenuti audiovisivi è garantita dalla Direttiva sui servizi di media audiovisivi, mentre la lotta allo sfruttamento sessuale e alla pornografia minorile le è affrontata dalla Direttiva 2011/93/UE. L'innovazione più significativa si colloca tuttavia nel *Digital Services Act* (DSA), che impone obblighi precisi alle piattaforme online in materia di valutazione dei rischi e tutela dei minorenni, vietando la pubblicità mirata fondata sui dati personali degli stessi e imponendo trasparenza algoritmica. Il sistema dell'Unione, oltre alla *hard law*, si avvale anche di strategie politiche, come la BIK+ e la Strategia dell'UE sui diritti dei minorenni, che delineano obiettivi di lungo periodo e orientano le politiche degli Stati membri.

La differenza più evidente tra i due sistemi risiede nella natura della regolamentazione. Il Consiglio d'Europa si concentra su un trattato internazionale di carattere generale, destinato a tutti gli Stati membri e aperto anche a Paesi terzi, che fissa principi universali in materia di intelligenza artificiale e diritti umani. L'Unione europea invece adotta strumenti giuridici direttamente vincolanti per i propri Stati membri e dotati di efficacia diretta nei loro ordinamenti, con un'attenzione maggiore al funzionamento del mercato digitale interno e alla responsabilità degli operatori economici. Da un lato, dunque, un sistema di principi generali che deve essere tradotto negli ordinamenti nazionali; dall'altro, un insieme di regole dettagliate e immediatamente applicabili che disciplinano settori specifici della vita digitale dei minorenni.

Un altro elemento di distinzione riguarda l'ambito materiale. Il Consiglio d'Europa concentra la propria attenzione soprattutto sull'impatto dei sistemi di IA e sulle implicazioni in termini di diritti fondamentali, con particolare riguardo ai minorenni come gruppo vulnerabile. L'Unione europea invece affronta in modo più ampio l'intera esperienza digitale dei minorenni, comprendendo non solo l'IA, ma anche la protezione dei dati personali, i servizi audiovisivi, le piattaforme digitali, la pubblicità online e la criminalità informatica. La prospettiva europea è dunque più settoriale e operativa, mentre quella del Consiglio d'Europa è più trasversale e di principio.

Va inoltre osservato che, mentre il Consiglio d'Europa insiste sull'obbligo degli Stati di predisporre valutazioni d'impatto sui diritti umani con particolare attenzione ai minorenni, l'Unione europea inserisce meccanismi più stringenti di responsabilità diretta per i fornitori di servizi, imponendo obblighi di compliance tecnologica e organizzativa alle piattaforme. Ne risulta che, sul piano operativo, la tutela dei minorenni è più immediata e concreta nel diritto dell'Unione, mentre nel diritto del Consiglio d'Europa essa richiede un'attività di recepimento e implementazione da parte degli Stati, con possibili differenze applicative.

Non mancano tuttavia i punti di convergenza. Entrambi i sistemi riconoscono che l'interesse superiore del minore deve costituire parametro primario nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme. Entrambi sottolineano la necessità di un'informazione accessibile e comprensibile per i minorenni, così come l'importanza di meccanismi di ricorso effettivi. Vi è poi una progressiva armonizzazione tra i due sistemi: la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa richiama esplicitamente la protezione dei dati e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in un ambito in cui l'Unione europea ha già sviluppato un corpus normativo avanzato con il GDPR; allo stesso modo, le strategie dell'UE richiamano spesso gli standard del Consiglio d'Europa in materia di protezione dei minorenni da abusi e sfruttamento online.

In conclusione, la comparazione mostra un rapporto di complementarità più che di sovrapposizione. Il Consiglio d'Europa si pone come garante di un quadro universale di principi e obblighi generali in materia di IA e diritti umani, nel quale i minorenni sono riconosciuti come destinatari di una protezione rafforzata.

L'Unione europea sviluppa un sistema normativo più dettagliato, che incide direttamente sui mercati digitali, sui servizi online e sulle piattaforme, garantendo ai minorenni protezioni concrete e immediate. Entrambi i sistemi concorrono così a delineare un modello europeo di tutela dei minorenni nel digitale, caratterizzato dalla centralità dei diritti fondamentali, dalla responsabilità degli attori pubblici e privati e dall'obiettivo comune di assicurare alle giovani generazioni un ambiente digitale sicuro, inclusivo e rispettoso della loro dignità.

Approfondimento giuridico

Il 6° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva: sfide e potenzialità della governance delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel contesto europeo

Luca Giacomelli

Premessa

L'adozione di un piano nazionale, o di una strategia equivalente, è una pratica diffusa e, in molti contesti, è considerata la migliore prassi per adempiere all'obbligo degli Stati di dare piena attuazione alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia con l. 27 maggio 1991, n. 176.

L'importanza di dotarsi di un piano d'azione deriva, anzitutto, dall'articolo 4 della stessa Convenzione, che stabilisce il dovere di adottare "tutte le appropriate misure legislative, amministrative e di altro tipo per l'attuazione dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione".

In effetti, questo genere di documenti strategici può rappresentare lo strumento amministrativo e di programmazione privilegiato per sviluppare una *governance* coerente e coordinata che sia in grado di: (I) integrare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza nei diversi ambiti (salute, educazione, giustizia, welfare), superando un approccio meramente settoriale e assistenziale; (II) definire le priorità e allocare le risorse, valutando se tali risorse sono impiegate in modo efficace, se raggiungono i beneficiari previsti e se generano i risultati attesi in termini di miglioramento del benessere delle persone di minore età; (III) monitorare i progressi compiuti nell'attuazione della Convenzione e garantire la promozione e la tutela dei diritti di bambini, bambine, ragazzi e ragazze.

Dunque, la predisposizione di piani nazionali per le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza risulta fondamentale non solo per adempiere a un obbligo internazionale, ma anche per garantire l'efficacia, l'equità e l'efficienza delle politiche e degli interventi pubblici rivolti ai soggetti in età evolutiva.

Pur nell'eterogeneità degli ordinamenti giuridici e nella specificità dei diversi contesti socio-economici, questi documenti di alta programmazione evidenziano, in generale, una operatività su più livelli: giuridico-istituzionale, strategico-amministrativo e socioculturale. Infatti, per quanto sia indispensabile l'adeguamento normativo di un ordinamento per garantire il riconoscimento e l'attuazione dei principi e dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (si pensi, ad esempio, al processo legislativo e giurisprudenziale che, in Italia, ha portato all'implementazione del diritto all'ascolto di bambini e ragazzi in tutti i procedimenti che li riguardano come richiesto dall'articolo 12 della Convenzione ONU), è altresì vero che occorre anche dotarsi di una cornice di riferimento unitaria che garantisca l'effettiva e uniforme applicazione di quanto stabilito legislativamente, attraverso una responsabilizzazione dei soggetti, istituzionali e non, che operano nel settore.

È, inoltre, necessario che le intenzioni politiche trovino una loro traduzione in azioni coordinate e finanziate, un'operazione che passa attraverso:

- l'identificazione delle priorità, ovvero l'individuazione delle emergenze sociali e delle disuguaglianze più acute (come la povertà educativa, il disagio mentale giovanile o i divari territoriali);
- l'approccio intersettoriale, ovvero la constatazione che i problemi che riguardano bambini e ragazzi richiedono risposte integrate tra sanità, istruzione e politiche sociali e impongono una risposta sinergica da parte di tutte le istituzioni;
- l'efficienza nell'uso delle risorse, ovvero la necessità di una *roadmap* per l'utilizzo ottimale dei fondi nazionali ed europei (come i fondi del PNRR e della Garanzia europea per l'infanzia), garantendo che gli investimenti siano mirati, sostenibili nel tempo e in grado di produrre un impatto misurabile;
- l'approccio preventivo e promozionale, che sposti il *focus* delle politiche da un modello re-attivo (intervenire dopo il danno, ad esempio dopo un abuso o un abbandono) a un modello pro-attivo (intervenire precocemente, intercettando i segnali di disagio).

Infine, la presenza di un piano nazionale rappresenta un chiaro segnale politico e sociale dell'impegno di un Paese verso la sua risorsa più importante. Anche dal punto di vista socioculturale riveste, quindi, un ruolo importante in quanto la sua impostazione riflette un insieme di valori e di obiettivi comuni che contribuisce a diffondere una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e a sensibilizzare l'opinione pubblica, i media e gli operatori sulla centralità che i minorenni rappresentano per il benessere futuro di una società.

Pertanto, non può che essere accolta con favore l'adozione in Italia del 6° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (2025-2027)¹, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, organismo collegiale operativo presso il Dipartimento per le Politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne cura la segreteria tecnica nell'ambito delle proprie funzioni inerenti alla promozione e al coordinamento delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza. Il 6° Piano nazionale è stato adottato formalmente con decreto del Presidente della Repubblica del 29 luglio 2025 e, in continuità con il passato, evidenzia la sua cruciale importanza come strumento programmatico di indirizzo nel contesto ordinamentale italiano, essenziale per la *governance* delle politiche a favore di bambini, bambine, ragazzi e ragazze.

¹ Il documento completo è disponibile al seguente link: <https://www.programmagoverno.gov.it/it/notizie/sesto-piano-nazionale-di-azione-e-di-interventi-per-la-tutela-dei-diritti-e-lo-sviluppo-dei-soggetti-in-eta-evolutiva-pubblicato-il-focus/>.

Sebbene il Piano nazionale italiano non abbia carattere giuridicamente vincolante e nemmeno risorse finanziarie proprie, è altrettanto vero che rappresenta comunque un documento di indirizzo da cui deriva un certo grado di *accountability* – se non strettamente giuridica sicuramente politica – in capo alle amministrazioni, centrali e decentrate, a cui sono attribuite competenze e funzioni in materia di infanzia e adolescenza. Ne consegue un generale richiamo alla responsabilità, alla trasparenza e all'efficienza rispetto all'azione amministrativa, all'uso delle risorse pubbliche e al rendere conto dei risultati ottenuti ai cittadini. La previsione di un *iter* approvativo lungo e articolato, con diversi passaggi istituzionali obbligati per l'acquisizione di specifici pareri, attribuisce, inoltre, agli obiettivi e alle azioni del Piano nazionale un valore programmatico che può essere in grado di:

- orientare le politiche pubbliche, spingendo le amministrazioni centrali, regionali e locali a conformare i propri strumenti di programmazione e bilancio alle indicazioni del Piano, favorendo l'integrazione e la comunicazione intersettoriale;
- facilitare il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia degli interventi, permettendo di monitorare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi, tramite la raccolta e l'analisi dei dati per orientare le politiche future.

Modelli di welfare per l'infanzia e l'adolescenza e ruolo dei piani nazionali d'azione: una comparazione dei principali sistemi europei

Il panorama delle esperienze europee di politiche per l'infanzia e l'adolescenza è complesso e articolato, intrecciandosi inevitabilmente con il capitolo più ampio delle politiche familiari e sociali. Si tratta di un tema, quello delle politiche sociali, che presenta considerevoli differenze fra uno Stato e l'altro, poiché ciascun Paese ha la piena discrezionalità in merito alle risorse da investire, alla tipologia di misure da adottare, al target da raggiungere e alle modalità di erogazione.

La sicurezza sociale (o protezione sociale) – intesa come l'insieme di interventi pubblici finalizzati all'erogazione di provvidenze in favore dei cittadini che si trovano in condizioni di bisogno – è infatti primariamente regolata dalla legge nazionale dei singoli Stati sulla base non solo delle specifiche condizioni sociali ed economiche, ma anche dei vari condizionamenti culturali, degli elementi strutturali e dei posizionamenti politici. Tra le politiche di welfare, quelle a favore dell'infanzia e dell'adolescenza sono considerate l'insieme di misure che hanno come obiettivo garantire i diritti e promuovere il benessere dei bambini e degli adolescenti. Si parla, quindi, di un insieme di interventi a livello nazionale, regionale e locale volti a promuovere i diritti, il benessere e lo sviluppo integrale e armonioso delle persone di minore

età, tenendo come principale bussola di orientamento la Convenzione ONU. Queste politiche includono l'educazione e l'istruzione, la salute, la giustizia, la protezione sociale, il contrasto alla povertà, il contrasto alla violenza e la promozione dell'inclusione sociale e della partecipazione. A seconda del momento storico e del tipo di organizzazione politica, economica e socioculturale che caratterizza ciascun Paese, le politiche per l'infanzia e l'adolescenza hanno assunto un peso e una fisionomia diversi, privilegiando un certo tipo di approccio anziché un altro e manifestando convergenze e divergenze, in parte attenuate, tuttavia, dall'influenza del comune quadro normativo dell'Unione europea. Comparare e classificare i modelli di politiche per l'infanzia e l'adolescenza in Europa è un compito non banale e tutt'altro che lineare che richiede l'adozione di un approccio tipologico che tenga conto del contesto di *welfare state* in cui esse si inseriscono. I modelli sono spesso classificati in base a variabili chiave come l'universalità dei servizi, il livello di sussidio pubblico e il grado di de-familiarizzazione (ovvero il grado di intensità dell'intervento pubblico rispetto alla famiglia).

I principali modelli di welfare per l'infanzia e l'adolescenza possono essere raggruppati in tre macro-categorie, ispirate in parte alla classica tipologia di Esping-Andersen² ma applicate specificamente alle politiche familiari e minorili.

2 Cfr. Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990. Merita richiamare anche la classificazione proposta da Saraceno C., in *Il Welfare*, Il Mulino, Bologna, 2013, secondo la quale si possono individuare cinque zone geografiche o «famiglie di nazioni» per una distinzione dell'approccio alle politiche familiari: Paesi francofoni; Paesi scandinavi; Paesi germanofoni; Paesi anglosassoni; Paesi del Sud Europa. I Paesi francofoni (Francia, Belgio e Lussemburgo) sono stati i primi a sviluppare un esplicito sistema di politiche familiari, conciliando politiche demografiche, di sostegno al costo dei figli e della parità dei generi. I Paesi scandinavi si sono caratterizzati non tanto per l'attivazione di politiche esplicitamente rivolte alle famiglie quanto per la centralità attribuita all'uguaglianza di genere e per l'attenzione rivolta ai bisogni e ai diritti dei bambini. Nei Paesi europei di lingua tedesca, in particolare la Germania, le politiche familiari sono passate da un modello basato sul primato della famiglia-istituzione, attraverso trattamenti fiscali che incentivano la figura della moglie casalinga e uno scarso sviluppo sia di servizi pubblici sia di politiche di conciliazione famiglia-lavoro, a un modello vicino a quello scandinavo attuando una serie di riforme intese a sostenere insieme l'occupazione femminile e la conciliazione tra cure familiari e vita professionale. I Paesi anglosassoni (Irlanda) sono caratterizzati da un approccio alla politica sociale di stampo liberale, in base al quale le politiche familiari e sociali hanno natura selettiva rivolta prevalentemente a famiglie povere o a rischio. Nei Paesi del Sud Europa (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo) si assiste a una frammentarietà delle politiche e rispetto agli altri Paesi a politiche per lo più implicite, caratterizzate da bassi trasferimenti monetari alle famiglie con figli.

1. Modello nordico (o universalistico)

Questo modello si caratterizza, in generale, per l'universalità e l'alto livello di de-familiarizzazione e può essere rintracciato in Paesi come la Svezia, Danimarca, Finlandia, Norvegia. Più in particolare, in questi sistemi uno degli elementi più significativi è la centralità attribuita all'uguaglianza e alle pari opportunità attraverso il forte investimento nell'universalità dei servizi (in particolare quelli educativi per la prima infanzia e i congedi parentali). Tali servizi sono considerati un diritto sociale per tutti i bambini, indipendentemente dal reddito o dalla condizione lavorativa dei genitori. Ciò si è tradotto, per esempio, in tassi di copertura dei nidi di infanzia (0-3 anni) molto elevati, con servizi di alta qualità e costi contenuti o gratuiti (fortemente sovvenzionati) e in politiche attive per la parità di genere, come congedi parentali lunghi e obbligatori per entrambi i genitori, che promuovono la condivisione delle responsabilità di cura.

Anche alla luce di questi fattori, in genere, in questi Paesi emerge un approccio integrato al *welfare state* che include riforme legislative e misure specifiche per il benessere dei bambini e delle famiglie, concentrandosi sul miglioramento della qualità dei servizi, sulla partecipazione dei minorenni, sul benessere digitale e sull'integrazione dei bambini provenienti da contesti migratori³.

2. Modello continentale (o misto)

Questo modello è storicamente legato alle politiche fiscali e assicurative di sostegno ai lavoratori e al concetto di contributo sociale, combinando le prestazioni economiche con l'erogazione di servizi pubblici specificatamente rivolti ai minorenni e alle famiglie. È un sistema ibrido o misto che può essere rintracciato, con le doverose differenze, in Paesi come Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi. Attualmente la tendenza è verso il modello scandinavo con una serie di riforme intese a sostenere insieme l'occupazione femminile e la conciliazione tra cure familiari e vita professionale. Il tema della conciliazione vita-lavoro è, infatti, avvertito come prioritario, con politiche e investimenti a favore dell'accessibilità e della copertura dei servizi educativi per la prima infanzia.

3 Cfr., per esempio, <https://www.esn-eu.org/esn-2022-eu-semester-review-country-profiles>. Ulteriori informazioni sul contesto dei diversi Paesi europei in tema di politiche per l'infanzia e l'adolescenza possono essere trovate al seguente link: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/investing-children/european-child-guarantee/national-action-plans-and-progress-reports_en.

Altrettanto prioritari sono anche i temi della prevenzione della povertà infantile, dell'integrazione dell'inclusione scolastica, specialmente con riferimento ai bambini provenienti da contesti migratori⁴.

Per esempio, la politica familiare francese si basa su un sistema articolato e multi-attoriale che coniuga tre direttrici fondamentali: una tassazione *family oriented*, sussidi sostanziosi in base alle diverse tipologie di necessità (educazione, scuola, *baby-sitting*, sostegno ai figli con disabilità, etc.) e una *governance* integrata. La Francia è stata molto attiva nello sviluppo di un sistema completo di servizi di assistenza all'infanzia: infatti, le politiche per la cura della prima infanzia rappresentano uno dei punti cruciali della politica familiare e permettono, altresì, la conciliazione tra la vita professionale e quella familiare. Inoltre, diversamente dai Paesi germanofoni, si è anche caratterizzata per il forte sostegno pubblico alle famiglie (ad esempio, attraverso il c.d. quoziente familiare e con un grande investimento nella copertura dei servizi educativi).

3. Modello mediterraneo (o familistico)

Questo modello è storicamente caratterizzato da una minore spesa pubblica per i servizi e da una maggiore focalizzazione sulla famiglia come fornitore primario di cura e assistenza (bassa defamiliarizzazione). In genere, in questi sistemi si evidenziano politiche per l'infanzia e l'adolescenza incentrate sulla famiglia e su contributi economici a sostegno dei nuclei più svantaggiati. La spesa pubblica per i servizi per l'infanzia è tendenzialmente inferiore alla media dell'Unione europea, con maggiore affidamento a sussidi economici (storicamente frammentati) o al settore privato. Tale modello può essere rintracciato in Paesi come Spagna, Italia, Portogallo, Grecia. Negli ultimi anni, tuttavia, si può osservare una inversione di tendenza verso un sistema di politiche volto a sviluppare un welfare di servizi più universale, a un riequilibrio di genere nel settore del lavoro, attraverso il potenziamento delle misure di conciliazione, e a un approccio di tipo preventivo e trasversale⁵.

In quest'ottica, l'Italia, pur potendo essere accostata a un modello di welfare caratteristico dei Paesi del Sud Europa, per una tendenziale frammentarietà degli interventi e per il ricorso a politiche per lo più implicite caratterizzate da strumenti di natura economica e spesso associati alle misure di contrasto alla povertà, presenta anche caratteristiche peculiari che, soprattutto a partire dagli anni più recenti, mostrano un cambiamento di paradigma nell'approccio

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

alle politiche per l'infanzia e per la famiglia⁶. Vi è stato, infatti, un progressivo potenziamento dei congedi di maternità, paternità e dei congedi parentali, così come di altre misure volte alla conciliazione famiglia-lavoro. Similmente, se pur con ancora delle disomogeneità a livello territoriale, anche l'offerta dei servizi educativi per l'infanzia e dei servizi rivolti alle famiglie è cresciuta nel tempo⁷, trovando da ultimo nel PNRR la previsione di ulteriori risorse per raggiungere i livelli di copertura dei servizi richiesti a livello europeo.

Infine, con riguardo all'apparato dei contributi economici di sostegno alla famiglia, si è passati da interventi disorganici, discontinui e settoriali (sottoposti per esempio alla prova dei mezzi o *bonus una tantum*) a uno strumento unico e universale, per l'appunto l'Assegno unico e universale⁸, introdotto con il d.lgs. n. 230 del 2021.

Nel quadro di questa classificazione, generale e non esaustiva, dei principali modelli/approcci che tendenzialmente caratterizzano i sistemi di *welfare state* dei principali Paesi europei trovano spazio anche i Piani nazionali d'azione, ovvero quei documenti di programmazione e di indirizzo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza di cui abbiamo parlato in premessa.

È evidente che si tratta di uno dei tanti e diversificati strumenti che i vari Stati adottano e utilizzano per definire una cornice di riferimento coordinata e coerente di azione pubblica. Non è detto che vi siano in tutti i Paesi o che si strutturino e si realizzino negli stessi termini. Ove presenti, però, svolgono un'importante funzione di coordinamento e di messa a terra delle politiche e di responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti. Negli ultimi anni, il quadro normativo comune dell'Unione europea ha certamente favorito un avvicinamento negli obiettivi prioritari da perseguire e nelle modalità di conseguimento degli stessi da parte dei diversi Stati membri.

⁶ Cfr., per esempio, Naldini M., *Le politiche sociali in Europa*, Carocci, Roma, 2006; Ranci Ortigosa E., *Proposte per una politica pubblica dei servizi per le famiglie con figli*, Primo Convegno nazionale di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte, Modena, 6-7 ottobre 2006; Paci M., *Famiglie, regimi di welfare e economia dei servizi*, in Regini M. (a cura di), *La sociologia economica oggi*, Laterza, Bari, 2007 e Donati P. (a cura di), *Le politiche familiari in Italia: problemi e prospettive*, Atti della Conferenza nazionale della famiglia, Milano, 8-10 novembre 2010.

⁷ Si veda, per esempio, la legge 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*, con la quale sono state varate azioni di riforma anche degli asili nido e dei servizi per l'infanzia, in particolare tramite la definizione del "sistema integrato 0-6 anni" che poi è stato introdotto con il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 65, *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni*.

⁸ D.lgs. 29 dicembre 2021, n. 230, *Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46*.

Diversi Paesi europei hanno sviluppato linee di indirizzo e documenti programmatici specifici che riflettono i loro approcci alle politiche dell’infanzia e dell’adolescenza, spesso integrando le direttive generali dell’Unione europea, in particolare nell’ambito dell’educazione e cura della prima infanzia, del digitale e della Garanzia europea per l’infanzia. Il perimetro di riferimento principale per le politiche dell’infanzia in Europa è fornito dalla Commissione europea attraverso la *Strategia dell’Unione europea sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2021-2024*, (COM(2021)142), adottata il 24 marzo 2021, un documento che stabilisce un quadro completo per promuovere e proteggere i diritti dei bambini in tutte le politiche dell’Unione e la *Garanzia europea per l’infanzia (European Child Guarantee)*, istituita con raccomandazione 2021/1004 del 14 giugno 2021 del Consiglio dell’Unione europea e che mira a garantire l’accesso gratuito ed effettivo ai servizi essenziali (educazione e cura della prima infanzia, istruzione, almeno un pasto sano al giorno a scuola e assistenza sanitaria) per i bambini a rischio di povertà o esclusione sociale. A questo fine, gli Stati membri possono attingere ai finanziamenti dell’Unione per sostenere le loro azioni, in particolare dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+). Più nello specifico, la raccomandazione prevede, inoltre, che gli Stati membri in cui il tasso di povertà minorile è al di sopra della media europea possano utilizzare il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), nella misura di almeno il 5% dell’allocazione totale europea (pari a circa 635 milioni di euro), in interventi specifici per il contrasto alla povertà infantile, secondo le linee prioritarie citate. L’Italia rientra in questa categoria. Concorrono alla realizzazione della *Child Guarantee* anche le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del *Next Generation EU*, in ossequio al principio di sussidiarietà e proporzionalità.

Proprio all’interno di questo quadro normativo comune, negli ultimi anni i Paesi europei coinvolti nella sperimentazione della Garanzia europea per l’infanzia si sono dotati di specifici Piani d’azione nazionali per la programmazione e l’attuazione di politiche e interventi per l’infanzia e l’adolescenza. È, dunque, interessante comparare questi strumenti – che condividono una base normativa e finanziaria comune e i medesimi obiettivi – per ragionare sui diversi approcci al welfare che caratterizzano le diverse esperienze europee⁹. Da una lettura comparata, emerge, in estrema sintesi, che mentre Paesi con sistemi di welfare avanzati (Svezia, Danimarca) utilizzano i Piani d’azione per

9 I Piani d’azione nazionali per l’attuazione della Garanzia Infanzia dei diversi Paesi europei coinvolti nella sperimentazione sono tutti disponibili al seguente link: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/investing-children/european-child-guarantee/national-action-plans-and-progress-reports_en. Sono altresì disponibili i rispettivi Rapporti di monitoraggio del primo biennio di attuazione.

integrare e perfezionare servizi universali già solidi, i Paesi con maggiori sfide strutturali (Italia, Portogallo) si concentrano maggiormente sull’espansione dell’accesso ai servizi essenziali, spesso facendo ampio ricorso ai finanziamenti dell’Unione europea per colmare le lacune infrastrutturali e di servizio. L’obiettivo comune rimane quello di spezzare il ciclo della povertà infantile garantendo pari opportunità e inclusione sociale.

Tabella 1–I principali approcci e obiettivi dei Piani nazionali d’azione di attuazione della *European Child Guarantee*

Paese	Focus principale e punti di forza del Piano nazionale	Gruppi target specifici destinatari	Finanziamento
Svezia	Integrazione delle politiche esistenti già avanzate (congedo parentale, servizi educativi). Si concentra sul colmare le lacune residue per i gruppi più vulnerabili.	Bambini con <i>background</i> migratorio, con disabilità, o in famiglie con problemi di salute mentale.	Fondi UE minimi, si basa principalmente sul bilancio nazionale.
Danimarca	Accessibilità e inclusività. Pone l’accento sull’accesso garantito ai servizi educativi e sull’istruzione inclusiva per i bambini con bisogni speciali. Nuova legge sui diritti dei minorenni per rafforzare ascolto e partecipazione (<i>The Child’s Act</i> , 1° gennaio 2024).	Bambini con bisogni speciali, provenienti da famiglie a basso reddito (tramite sussidi e riduzioni di costo per i servizi educativi per la prima infanzia).	Utilizza il bilancio nazionale, con risorse UE per misure mirate.
Italia	Contrasto alla povertà educativa e all’esclusione sociale. Il Piano d’azione nazionale per l’attuazione della Garanzia infanzia (PANGI), in coordinamento con il 6° Piano nazionale infanzia, si concentra sull’integrazione dei servizi educativi e sul rafforzamento delle infrastrutture e delle reti dei servizi, per rafforzare la tutela della salute mentale, per potenziare la formazione degli operatori, per favorire l’intercettazione precoce e la presa in carico dei minorenni vulnerabili.	Minorenni a rischio esclusione sociale, famiglie in condizioni di vulnerabilità, bambini con disabilità, minorenni stranieri.	Forte utilizzo di Fondi strutturali europei (FSE+) e risorse del PNRR per lo sviluppo delle infrastrutture per i servizi educativi.
Francia	Educazione obbligatoria precoce (dai 3 anni) e <i>focus</i> sullo sviluppo delle competenze linguistiche e matematiche. L’approccio è preventivo e mira a ridurre le disuguaglianze fin dalla scuola dell’infanzia.	Bambini provenienti da contesti svantaggiati o aree urbane sensibili.	Bilancio nazionale, con interventi mirati supportati da fondi UE.
Germania	Sostegno economico e qualità dei servizi educativi. Si basa su un solido sistema di assegni familiari (<i>“Kindergeld”</i>) e si concentra sul miglioramento della qualità e dell’accessibilità dei servizi di cura della prima infanzia a livello dei <i>Länder</i> .	Bambini a rischio di povertà, con un <i>focus</i> sull’integrazione linguistica.	Bilancio nazionale, con coordinamento tra livello federale e statale.
Portogallo	Gratuità dei servizi. Implementazione di misure concrete come l’iniziativa <i>“Creche Feliz”</i> per garantire nidi gratuiti per determinate fasce di reddito.	Famiglie a basso reddito, bambini in affidamento o senza fissa dimora.	Uso significativo dei fondi FSE+ per sostenere la gratuità e l’espansione dei servizi.

Le priorità del 6° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (2025-2027)

Il 6° Piano nazionale è il risultato di un'intensa attività di coprogettazione, ampiamente partecipata e sostenuta da un approfondito confronto a partire dalle tematiche individuate come priorità per la tutela e la promozione dei diritti di bambini e ragazzi che l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza¹⁰ ha saputo tradurre in linee di intervento concrete e ben ancorate al quadro di realtà. Sguardo in alto ma con i piedi sulla terra, quindi, per un Piano che, pur ponendosi obiettivi ambiziosi, in un'ottica trasversale e innovativa che intende essere strutturale e non episodica, mantiene un forte connotato di concretezza, grazie ad azioni realizzabili e pienamente misurabili, così da costituire una vera e propria guida per il decisore politico nell'attuazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nel corso del biennio di vigenza dello stesso.

Sostegno alle famiglie nei "primi mille giorni" di vita del bambino, tutela e promozione della salute mentale degli adolescenti, sostegno alle politiche sull'affidamento familiare, educazione digitale contro i rischi che derivano dalle nuove tecnologie e importanza della conoscenza e della raccolta delle informazioni ai fini della programmazione e dell'elaborazione delle politiche di settore. Sono questi i principali temi che sono stati oggetto di confronto e condivisione fra tutti i soggetti impegnati nella promozione e nella tutela dei diritti di bambini e ragazzi e che sono confluiti nelle azioni del 6° Piano: esso, dunque, si presenta quale documento complesso che coglie la sfida dell'importanza del corretto approccio agli atti di programmazione nazionale in cui si definiscono politiche e strategie di intervento organico e strutturale, caratterizzati dall'applicazione di appropriati indicatori per il loro monitoraggio, necessari per la verifica della loro efficacia.

¹⁰ L'Osservatorio nazionale è un organismo collegiale presieduto dall'Autorità politica con delega alla famiglia ed è composto da rappresentanti delle diverse amministrazioni centrali competenti, delle Regioni e delle autonomie locali, dell'Istituto nazionale di statistica, delle parti sociali, degli enti e organismi di maggiore rilevanza del settore, nonché di rappresentanti del Terzo settore e di esperti della materia. Istituito con la l. 23 dicembre 1997, n. 451, l'Osservatorio nazionale è operativo presso il Dipartimento per le Politiche della famiglia, che ne cura la segreteria tecnica nell'ambito delle proprie funzioni inerenti alla promozione e al coordinamento delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza. Tra i principali compiti dell'Osservatorio nazionale, come declinati dal D.P.R. n. 103, del 2007, vi è quello di predisporre, ogni due anni, il Piano nazionale, favorendo il più ampio coinvolgimento di tutti i soggetti impegnati nella promozione e nella tutela dei diritti di bambini e ragazzi, e la loro partecipazione nel confronto sulle tematiche di volta in volta individuate come prioritarie. L'Osservatorio nazionale è stato ricostituito con decreto della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità del 22 maggio 2023 (e successive modifiche del 12 giugno 2024, 18 settembre 2024 e 18 febbraio 2025).

Le 16 azioni del 6° Piano nazionale sono state sistematizzate secondo tre macroaree di intervento – *Genitorialità*, *Educazione* e *Salute* – che evidenziano, sul piano operativo, la necessità di considerare i bambini e i ragazzi non soltanto individualmente ma, anche e soprattutto, nella loro relazione con la famiglia, con la scuola, con la comunità e con il mondo circostante. Ciò anche al fine di garantire la coerenza trasversale e longitudinale delle diverse azioni e interventi rispetto al quadro della pianificazione strategica nazionale, confermando il forte impegno del Governo nel porre al centro dell'attenzione la promozione dei diritti e delle opportunità delle generazioni più giovani, concependo queste ultime come un valore sociale e un investimento sul futuro del Paese.

Il complesso e articolato iter di formazione del Piano nazionale evidenzia il valore aggiunto dello strumento, che trae forza dall'ampia partecipazione delle diverse amministrazioni pubbliche, chiamate ad attuare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, e di tutte le altre realtà della società civile e del Terzo settore rappresentate nell'Osservatorio nazionale. Il Piano rappresenta, in tal modo, anche un momento di reciproca responsabilizzazione e di concreto impegno da parte dei soggetti coinvolti. Ai sensi del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103, il Piano è proposto dalla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità sulla base dello schema adottato dall'Osservatorio nazionale.

Più nello specifico, a seguito dell'adozione dello schema di Piano da parte dell'Osservatorio nazionale (avvenuta in data 30 settembre 2024) sono intercorsi una serie di passaggi istituzionali finalizzati a garantire la massima condivisione del documento: è stato, anzitutto, acquisito il parere dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, ai sensi dell'articolo 3, della l. 12 luglio 2011, n. 112; in seguito, il documento è stato trasmesso alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, assicurando un significativo passaggio in sede parlamentare. Infine, nell'ottica di garantire il più ampio coinvolgimento di tutti i livelli organizzativi e di governo, vi sono stati il previo parere da parte della Conferenza unificata, per evidenziare l'importanza della cooperazione e del coordinamento tra il livello centrale e quello territoriale e locale, e la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri.

All'esito di questo articolato processo, il 6° Piano nazionale è stato infine adottato ufficialmente con decreto del Presidente della Repubblica il 29 luglio 2025.

Più in dettaglio sotto il profilo operativo, l'Osservatorio nazionale ha lavorato dividendosi in quattro gruppi di lavoro (GdL), ciascuno dei quali ha approfondito un tema prioritario individuato dall'autorità politica delegata:

- il GdL 1 ha sviluppato il tema del *"Supporto e accompagnamento ai minorenni attraverso un sistema di servizi integrato rivolto alle famiglie"*;

- il GdL 2 ha analizzato il tema della “*Tutela della salute mentale dei minorenni all’interno e fuori dalla famiglia, anche con riferimento al tema delle dipendenze e all’impatto dell’esposizione alla pornografia in rete*”;
- il GdL 3 ha trattato il tema della “*Promozione dell’affido*”;
- il GdL 4 ha affrontato il tema della “*Raccolta dei dati e sistema informativo sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza*”.

I GdL, partendo dalla descrizione del quadro di realtà, con un lavoro collegiale e molto partecipato, hanno individuato azioni specifiche che indicano: l’obiettivo da perseguire, le attività necessarie a realizzarlo, i soggetti coinvolti, le risorse economiche identificabili e gli indicatori di processo, di risultato e di impatto. Il Dipartimento ha garantito il raccordo e l’uniformità delle azioni proposte, al fine di assicurare la loro coerenza con gli obiettivi generali della pianificazione strategica e di verificare la loro rispondenza ai requisiti di concretezza, realizzabilità e misurabilità. Nella sua elaborazione si è tenuta saldamente presente l’interazione tra l’ordinamento nazionale e le fonti internazionali e sovranazionali nel sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali delle persone di minore età, a partire anzitutto dagli impegni assunti per dare attuazione ai contenuti della *Convenzione ONU*, e per rispondere alle *Osservazioni conclusive del Comitato ONU* pubblicate il 28 febbraio 2019 in seguito alla valutazione del Rapporto del Governo italiano. Il 6° Piano nazionale è in linea con ulteriori documenti di portata internazionale ed europea: l’*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata dall’Assemblea generale con risoluzione 15 settembre 2015; la *Strategia per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza 2022-2027: “Children’s Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation”*, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa il 23 febbraio 2022; la *Strategia dell’Unione europea sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2021-2024* (COM(2021)142), adottata il 24 marzo 2021 dalla Commissione europea; la Raccomandazione 14 giugno 2021, n. 2021/1004, del Consiglio dell’Unione europea, che istituisce una *Garanzia europea per l’infanzia*. Inoltre, per la sua rilevanza strategica di indirizzo e di coordinamento nello sviluppo e nell’attuazione delle politiche e degli interventi per l’infanzia e l’adolescenza, il 6° Piano nazionale si raccorda anche con la pianificazione e gli investimenti nazionali già in essere al fine di garantire la piena coerenza delle politiche nei diversi settori, attraverso una visione sistemica che promuove la collaborazione fra le diverse amministrazioni, centrali e decentrate, nonché l’ottimizzazione dell’utilizzo delle risorse disponibili, evitando duplicazioni e dispersioni di energie. Sono stati, quindi, considerati: il *Piano di azione nazionale della Garanzia infanzia (PANGI)*, adottato nel 2022; il *Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell’abuso e dello sfruttamento sessuale minorile*, approvato il 16 settembre 2025 dall’Osservatorio nazionale per

il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e che costituisce parte integrante del Piano nazionale; il *Piano nazionale per la famiglia 2025-2027*, di competenza dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia e adottato formalmente intesa della Conferenza unificata il 20 marzo 2025; il *Piano di azione nazionale dipendenze 2022-2025*, elaborato dal Dipartimento per le Politiche antidroga; il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il triennio 2024-2026*, definito dalla Rete della protezione e dell’inclusione sociale. L’impostazione del 6° Piano nazionale si basa sui seguenti principi:

- il principio di sussidiarietà, che orienta tutte le azioni e valorizza la collaborazione tra livelli istituzionali e realtà locali, prevede che le politiche per l’infanzia e l’adolescenza non siano più solo strumenti di contrasto alle vulnerabilità, ma mirino alla promozione del benessere, puntando fortemente su politiche di prevenzione a tutela di bambini e ragazzi;
- il principio di partecipazione, che incentiva il coinvolgimento attivo di bambini e ragazzi nell’attuazione delle politiche che li riguardano, in coerenza con i principi della Convenzione ONU.

Il 6° Piano nazionale introduce, inoltre, tre criteri attuativi innovativi, vincolanti per tutte le azioni in esso previste:

- **Praticabilità:** le politiche devono essere realizzabili concretamente entro i due anni di durata del Piano nazionale.
- **Sostenibilità:** le azioni devono essere attuabili con le risorse già disponibili e senza ulteriore produzione normativa.
- **Valutabilità:** le iniziative devono essere monitorabili e misurabili attraverso indicatori precisi, per garantire efficacia e trasparenza delle azioni messe in campo per raggiungere gli obiettivi previsti dal Piano nazionale.

È stato altresì tenuto conto e valorizzato il monitoraggio dei risultati del Piano precedente per dare continuità alle azioni efficaci e correggere o innovare quelle meno funzionali, favorendo un approccio coerente e integrato con il quadro di realtà.

Obiettivi e azioni

Il 6° Piano nazionale si concentra su problematiche prioritarie che intersecano direttamente le sfide socio-economiche attuali in Italia, collocandosi in un’agenda politica incentrata sul supporto alla famiglia, sulla coesione sociale, sull’educazione digitale, sulla prevenzione e sul potenziamento dei servizi essenziali. La promozione di uno sviluppo armonioso di bambini e ragazzi e, al contempo, l’attenzione alla tutela del loro benessere fisico, emotivo, psicologico, economico e sociale nelle diverse dimensioni in cui si svolge la loro vita, sono i fattori-chiave che costituiscono il filo conduttore del 6° Piano nazionale.

Il Piano articola le sue 16 azioni in tre macroaree interconnesse, ciascuna delle quali risponde a specifiche criticità e segue un approccio integrato e intersettoriale:

- Genitorialità;
- Educazione;
- Salute.

Ciascuna azione è organizzata secondo un modello condiviso di scheda programmatica e strutturata, in modo da poter essere oggettivamente misurabile ed effettivamente attuabile nell’arco temporale di vigenza del Piano nazionale, anche attraverso l’inserimento di appropriati indicatori per il monitoraggio. Le azioni coprono tutte le fasce di età, dall’infanzia all’adolescenza, e in alcuni casi si estendono anche ai giovani adulti.

In sintesi, possono essere individuati i seguenti obiettivi prioritari:

- **Sostegno alla genitorialità:** potenziamento delle competenze genitoriali, con particolare attenzione ai “primi mille giorni” di vita del bambino, attraverso un’azione di sistema e la promozione dell’informazione qualificata.
- **Contrasto alle disuguaglianze:** con l’obiettivo di sostenere la famiglia come “perno” per lo sviluppo armonioso dei bambini, rafforzando le reti comunitarie per contrastare la povertà educativa e materiale.
- **Tutela e accoglienza** attraverso sia il rilancio dell’affidamento familiare, quale misura temporanea di sostegno alla famiglia d’origine, orientandone la funzione verso la prevenzione e il possibile rientro del minorenni, sia la prevenzione del maltrattamento con lo sviluppo di sistemi di monitoraggio e rilevazione precoce per far emergere il sommerso.
- **Promozione della salute mentale** e del benessere psicologico mediante un approccio integrato e l’individuazione precoce delle criticità.
- **Contrasto alle dipendenze** e alla “cultura dello sballo” con azioni per la prevenzione delle dipendenze comportamentali e dell’abuso di sostanze.
- **Promozione dell’educazione digitale** per famiglie e per gli adolescenti per il contrasto ai fenomeni emergenti dall’uso delle tecnologie.
- **Partecipazione** con interventi per promuovere il ruolo attivo di bambini e ragazzi e la loro socializzazione.
- **Raccolta dati** e sviluppo di sistemi di monitoraggio integrati per la valutazione delle politiche.

Tabella 2 - Le 16 azioni del 6° Piano nazionale

Macroarea	Azione	Obiettivo
Genitorialità	Azione 1: Potenziamento dei Centri per la famiglia.	L’azione intende aumentare la conoscenza e l’orientamento dei futuri genitori e neogenitori sui servizi territoriali dedicati ai “primi mille giorni” di vita dei bambini, con attenzione alle persone migranti e più vulnerabili, attraverso iniziative svolte nei Centri per la famiglia.
	Azione 2: Promozione delle competenze genitoriali.	L’azione mira a innalzare le competenze genitoriali sui “primi mille giorni” di vita dei bambini, valorizzando le risorse personali delle figure genitoriali, aumentando le competenze e le capacità di esercizio autonomo e sereno di una genitorialità per prevenire le disuguaglianze.
	Azione 3: Supporto alle famiglie negli anni dell’adolescenza.	L’azione punta a incentivare l’erogare servizi per l’ascolto e <i>counselling</i> dedicati agli adolescenti e ai loro genitori da sviluppare nei Centri per la famiglia, anche in sinergia con gli altri luoghi e servizi territoriali.
	Azione 4: Promozione della cultura dell’accoglienza.	L’azione intende diffondere le buone prassi presenti a livello nazionale e regionale che valorizzino l’integrazione tra sistema pubblico e Terzo settore/associazionismo/reti familiari per sensibilizzare sulla funzione dell’affidamento familiare che è quella di sostegno e non di sanzione alle famiglie in grave difficoltà.
	Azione 5: Accesso ai servizi per minorenni in affidamento.	L’azione intende favorire l’accesso ai servizi e semplificare le procedure di erogazione di prestazioni a livello locale in favore dei minorenni in affido.
	Azione 6: Valorizzazione dell’affidamento familiare.	L’azione ha lo scopo di sensibilizzare l’opinione pubblica sul valore dell’affidamento familiare, anche attraverso la promozione di una formazione continua degli operatori e delle famiglie affidatarie.
	Azione 7: Analisi dell’impatto delle politiche di affido.	L’azione intende ricostruire come si sono concluse le diverse tipologie di percorsi di affido per ottenere un quadro informativo delle molteplici esperienze e dei loro esiti per aumentare le conoscenze e offrire interventi più efficaci.

Educazione	Azione 8: sviluppo della comunità educante.	L'azione punta a incrementare le opportunità e le esperienze aggregative/socializzanti di successo tra gli adolescenti nei territori.
	Azione 9: educazione digitale sui fenomeni emergenti.	L'azione intende aumentare la conoscenza sui rischi connessi alla produzione di materiale sessuale e al suo uso online tra bambini e ragazzi e tra operatori e professionisti del settore e famiglie.
	Azione 10: promozione delle pari opportunità.	L'azione punta a innalzare le competenze degli studenti sul rispetto e sulla parità di genere attraverso la promozione, all'interno della scuola secondaria di primo e secondo grado, di specifiche attività e metodologie.
	Azione 11: monitoraggio dell'isolamento sociale.	L'azione intende indagare sul fenomeno dell'isolamento sociale dei ragazzi attivando un sistema di monitoraggio ed elaborando una progettualità nazionale per la prevenzione, il contrasto e il recupero di bambini e di ragazzi dall'isolamento sociale.
	Azione 12: raccolta dati su bullismo e cyberbullismo.	L'azione si propone lo sviluppo di un sistema di monitoraggio integrato sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo in modo da avere un quadro più completo del fenomeno e poter elaborare nuove strategie di prevenzione e contrasto.
Salute	Azione 13: prevenzione e benessere mentale.	L'azione è volta a promuovere il benessere di bambini e ragazzi, con particolare riguardo al tema della salute mentale e all'individuazione precoce del disagio mentale tra i minorenni, allo scopo di migliorare la fruizione e l'efficacia dei servizi sanitari.
	Azione 14: dipendenze da sostanze psicotrope.	L'azione mira all'attivazione nei Centri per la famiglia di un servizio informativo rivolto ai genitori e ai ragazzi sui servizi esistenti sul territorio e sui rischi del consumo di sostanze stupefacenti in modo da fornire informazioni e supporto alle famiglie sul tema delle dipendenze dei minorenni in merito all'uso di sostanze psicotrope.
	Azione 15: ecosistema dati sulla violenza sui minorenni.	L'azione punta alla progettazione e alla costruzione di un sistema di raccolta dei dati sul tema della violenza subita, assistita e agita dai minorenni, per avere un quadro più completo del fenomeno ed essere in grado prevedere e prevenire meglio situazioni di effettiva violenza che spesso restano nascoste.
	Azione 16: monitoraggio del maltrattamento tramite bilanci di salute.	L'azione intende realizzare un sistema di monitoraggio sui maltrattamenti di minorenni basato sui bilanci di salute dei pediatri di libera scelta, ovvero il controllo periodico effettuato dal pediatra per monitorare la crescita e lo sviluppo del bambino, in quanto utile a identificare precocemente eventuali problemi e fornire supporto ai genitori.

QUESTIONI DI ATTUALITÀ

Questioni di attualità

Affidamento del minorenni Quando la conflittualità fra i genitori preclude il ricorso a quello condiviso?

Tessa Onida

Il tema

Che possa esserci conflittualità fra due persone che decidono di separarsi e di andare ciascuna per la propria strada è – entro certi limiti – assolutamente normale e, ciò, soprattutto quando si tratta di persone che hanno dei figli in comune perché, in questo caso, in fase di separazione bisogna regolare anche l'aspetto dell'affidamento della prole che può facilmente dar vita a un contrasto o, come più spesso accade, contribuire a esacerbarne uno già in essere.

Del resto, le cronache giudiziarie mostrano che si tratta di una cosa che purtroppo succede frequentemente, soprattutto quando la questione dell'affidamento dei figli non viene affrontata dai genitori avendo riguardo solo (o quanto meno prevalentemente) del loro interesse. Il problema è che, quando il livello di conflittualità è troppo alto, può diventare complicato per i giudici disporre un affidamento condiviso, specialmente quando le attitudini/capacità riguardanti la cura dei figli di uno dei genitori non sono una certezza ma, al contrario, appaiono chiaramente deficitarie.

Secondo la giurisprudenza nei casi in cui la capacità di dare un contributo positivo alla crescita della prole da parte di uno dei genitori è fortemente limitata (o peggio si corre il rischio che un genitore dia un contributo negativo) può infatti risultare preferibile affidare la prole a un solo genitore per cercare di assicurare ai figli una crescita più serena di quella che avrebbero se fossero affidati a entrambi. Difatti, con un affidamento esclusivo della prole a un solo genitore si riduce, gioco forza, la conflittualità alla quale sono esposti i figli della coppia che si separa potendo quindi offrire loro delle condizioni di crescita che – pur non essendo certamente l'*optimum* – sono, tuttavia, in grado di rispondere meglio al principio del migliore interesse della persona di minore età proclamato nel primo comma dell'articolo 3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹¹.

Il presente lavoro è finalizzato a indagare proprio i presupposti al ricorrere dei quali è preferibile che il giudice opti per l'affidamento della prole esclusivo a un genitore, in luogo dell'affidamento condiviso, prendendo spunto dal caso risolto nell'ordinanza della Cassazione

¹¹ Cfr. l'articolo 3 comma 1 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176: "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente".

civile sez. I, 11 ottobre 2024, n. 26517¹². Con quest'ordinanza, infatti, è stata passata al vaglio della suprema Corte una decisione della Corte di appello di Palermo che – riformando parzialmente il provvedimento del Tribunale – aveva optato per l'affidamento esclusivo al padre di una bambina in luogo di quello condiviso che era, invece, stato disposto dal giudice di primo grado.

Più specificatamente il fatto storico è il seguente: il Tribunale di Palermo aveva stabilito che una bambina, della quale non viene specificata l'età ma evidentemente abbastanza piccola, fosse affidata a entrambi i genitori con domicilio prevalente presso la casa paterna e ovviamente – visto che si trattava di un affidamento congiunto – con la possibilità per la madre di vedere liberamente la figlia. Tuttavia, alla luce delle “difficoltà” che erano emerse dal lato materno, il giudice di primo grado aveva altresì disposto la presa in carico del nucleo familiare della madre da parte del Servizio Sociale, anche mediante l'attivazione di un “Sostegno educativo domiciliare durante la permanenza della bambina presso l'abitazione materna”. In sede di appello i giudici – sulla base delle relazioni del Consultorio familiare e dei servizi sociali competenti relative ai nuclei familiari di entrambe le famiglie e alle capacità genitoriali dei genitori vagliate mediante una CTU psicologica – era stato invece disposto l'affidamento esclusivo della bambina al padre e previsto che gli incontri tra la madre e la figlia potessero avere luogo esclusivamente in ambiente protetto e alla presenza di uno psicologo al fine di favorire una corretta ripresa dei rapporti della bambina con la madre. A sostegno di questa decisione la Corte di appello aveva addotto diverse ragioni che, fondamentalmente, si basavano sulle risultanze emerse dalle relazioni e CTU: il padre, infatti, era risultato essere una buona figura paterna mentre era emerso che la madre fosse caratterizzata da “forti carenze nella sintonizzazione e nella comprensione emotiva” della figlia che “la portano a percepire i disagi della bambina come un rifiuto”. Questa percezione aveva contribuito a far sviluppare alla donna una forte gelosia nei rapporti con la figlia che minava la serenità di quest'ultima: la bambina – difatti – “prova paura nei confronti della madre e del suo contesto familiare”, mentre “percepisce come sicuro l'ambiente della casa paterna nella quale è serena e dove si sente protetta e amata”.

Avverso tale decisione la madre aveva quindi proposto ricorso per Cassazione adducendo un solo motivo di doglianza: l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione da parte della Corte di

12 La massima: la mera conflittualità riscontrata tra i genitori non coniugati, che vivono separati, non preclude il ricorso al regime preferenziale dell'affidamento condiviso dei figli ove si mantenga nei limiti di un tollerabile disagio per la prole, mentre può assumere connotati ostativi alla relativa applicazione, ove si esprima in forme atte ad alterare e a porre in serio pericolo l'equilibrio e lo sviluppo psico-fisico dei figli, e, dunque, tali da pregiudicare il loro interesse.

appello che – nel disporre l'affido esclusivo della minorenni al padre – aveva ritenuto che le allegazioni in ultimo svolte dalla ricorrente relative a comportamenti inadeguati assunti dal padre¹³ intesi idonei a squalificarla agli occhi della figlia e a ingenerare in questa un rifiuto nei suoi confronti (alienazione parentale)”, anche qualora veritiere, non sarebbero idonee a screditare le conclusioni della CTU “che si basano su una valutazione della capacità genitoriale di entrambi i genitori e non di certo sulla considerazione che ha la bambina della figura materna, ragione per cui non pare ammissibile la richiesta probatoria avanzata sul punto”.

Tuttavia, la censura sollevata dalla donna secondo i giudici della Cassazione non meritava di essere accolta perché i giudici di merito non sono tenuti a dare conto nella motivazione specificatamente di ogni singola prova acquisita nel procedimento; infatti, per evitare di incorrere nel vizio di omessa valutazione di un elemento di prova, è sufficiente – per consolidato orientamento giurisprudenziale – che i giudici indichino, in maniera logica e adeguata, gli elementi in fatto e in diritto che li hanno condotti a una certa decisione dovendo ritenersi implicitamente respinte quelle tesi in contrasto con l'iter logico-argomentativo svolto¹⁴.

13 La ricorrente puntava in particolare il dito contro alcune “esternazioni” che i genitori del padre della bambina avevano postato sui social evidentemente idonei a screditarla agli occhi della figlia (e ad allontanarla da lei) e che il giudice di appello non aveva specificatamente considerato nella motivazione della sentenza.

14 Cfr. fra altre l'ordinanza della Corte di Cassazione del 29 dicembre 2020, n. 29730.

Pertanto, il ricorso presentato dalla madre era carente anche sotto un altro e fondamentale aspetto che ne ha impedito una trattazione più approfondita: non rispettava nemmeno i requisiti del vizio motivazionale dettati dall'articolo 360 n.5 del c.p.c.¹⁵ in quanto – in esso – ci si limitava a criticare le valutazioni fatte da parte della Corte di appello e a sviluppare degli “argomenti di mero fatto che non possono essere scrutinati in sede di legittimità”. Il giudizio che la ricorrente chiedeva alla Cassazione non era quindi in realtà – a ben guardare – un giudizio di legittimità ma di merito, cosa che la Cassazione – in quanto giudice di sola legittimità – non può evidentemente fare¹⁶. La suprema Corte non può infatti in nessun caso spingersi a rivalutare l'accertamento del fatto compiuto dal giudice del merito e rimetterne in discussione le risultanze istruttorie. Tuttavia, i giudici della Cassazione colgono ugualmente l'occasione per fare un breve approfondimento circa le ragioni che sono state legittimamente poste da parte del giudice di merito alla base di un provvedimento di affidamento della prole a un solo genitore in luogo di un provvedimento di affidamento condiviso come prevede – in via preferenziale – il codice civile. Infatti, posto che dopo la c.d. riforma Cartabia il giudice è chiamato a valutare “prioritariamente la possibilità che i figli minori

15 Art. 360 cpc: “Le sentenze pronunziate in grado d'appello o in unico grado possono essere impugnate con ricorso per cassazione: 1) per motivi attinenti alla giurisdizione; 2) per violazione delle norme sulla competenza, quando non è prescritto il regolamento di competenza; 3) per violazione o falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro; 4) per nullità della sentenza o del procedimento; 5) per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti. Può inoltre essere impugnata con ricorso per cassazione una sentenza appellabile del tribunale, se le parti sono d'accordo per omettere l'appello; ma in tal caso l'impugnazione può proporsi soltanto a norma del primo comma n. 3. Non sono immediatamente impugnabili con ricorso per cassazione le sentenze che decidono di questioni insorte senza definire, neppure parzialmente, il giudizio. Il ricorso per cassazione avverso tali sentenze può essere proposto, senza necessità di riserva, allorché sia impugnata la sentenza che definisce, anche parzialmente, il giudizio. Quando la pronuncia di appello conferma la decisione di primo grado per le stesse ragioni, inerenti ai medesimi fatti, poste a base della decisione impugnata, il ricorso per cassazione può essere proposto esclusivamente per i motivi di cui al primo comma, numeri 1), 2), 3) e 4). Tale disposizione non si applica relativamente alle cause di cui all'articolo 70, primo comma. Le disposizioni di cui al primo, al terzo e al quarto comma si applicano alle sentenze e ai provvedimenti diversi dalla sentenza contro i quali è ammesso il ricorso per cassazione per violazione di legge”.

16 Tra le altre i giudici della Cassazione ricordano a questo proposito la pronuncia a Sezioni Unite del 27 dicembre 2019, n. 34476 nella quale si afferma che non è ammissibile la richiesta “a questa Corte di una rivalutazione dei fatti storici da cui è originata l'azione e la condanna disciplinare”.

restino affidati a entrambi i genitori”¹⁷, nel caso questa possibilità si riveli contraria all'interesse della prole il giudice deve necessariamente optare per un affidamento esclusivo¹⁸. Viene così spiegato che nel caso in commento la decisione della Corte di appello di Palermo di optare per un affidamento esclusivo (rafforzato¹⁹) al padre, è chiaramente giustificata non solo dalla grave conflittualità esistente fra i genitori (che non accenna a rientrare e che anzi si è estesa alle famiglie), ma anche dalle condizioni psicologiche della madre e dai gravi limiti che questa ha evidenziato circa le sue capacità genitoriali come è stato chiaramente indicato nelle relazioni e nelle CTU acquisite agli atti del procedimento. Il quadro che è emerso è, quindi, assolutamente compatibile con la decisione del giudice di appello di optare per l'affidamento esclusivo della bambina al padre perché più idoneo a rispondere al migliore interesse morale e materiale della figlia di crescere in modo sano ed equilibrato. Inoltre, è completamente condivisibile anche la valutazione prognostica fatta dal giudice di appello sull'influenza negativa che la madre potrebbe avere sulla crescita della figlia se i loro incontri non saranno supervisionati da un esperto: infatti, precisano i giudici della Cassazione, la scelta dell'affidamento a uno solo dei genitori fatta dal giudice di appello è stata correttamente basata “non solo dalla verifica della idoneità o inidoneità genitoriale di entrambi i genitori, ma anche, e, soprattutto, dalla considerazione delle ricadute che la decisione sull'affidamento avrà, nei tempi brevi e medio lunghi, sulla vita dei figli”. Conseguentemente, anche la decisione di prevedere che gli incontri con la madre abbiano luogo solo in ambiente protetto e alla presenza

17 Art. 337-ter c.c. “Il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale. Per realizzare la finalità indicata dal primo comma, nei procedimenti di cui all'articolo 337-bis, il giudice adotta i provvedimenti relativi alla prole con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di essa. Valuta prioritariamente la possibilità che i figli minori restino affidati a entrambi i genitori oppure stabilisce a quale di essi i figli sono affidati, determina i tempi e le modalità della loro presenza presso ciascun genitore, fissando altresì la misura e il modo con cui ciascuno di essi deve contribuire al mantenimento, alla cura, all'istruzione e all'educazione dei figli. Prende atto, se non contrari all'interesse dei figli, degli accordi intervenuti tra i genitori, in particolare qualora raggiunti all'esito di un percorso di mediazione familiare. Adotta ogni altro provvedimento relativo alla prole, ivi compreso, in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore a uno dei genitori, l'affidamento familiare. All'attuazione dei provvedimenti relativi all'affidamento della prole provvede il giudice del merito e, nel caso di affidamento familiare, anche d'ufficio o su richiesta del pubblico ministero. (...)”.

18 Art. 337-quater c.c.: “Il giudice può disporre l'affidamento dei figli a uno solo dei genitori qualora ritenga con provvedimento motivato che l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore. (...)”.

19 Cfr. *infra*.

di uno psicologo è anch'essa corretta in quanto assunta nel prevalente interesse della bambina e finalizzata a favorire (anche) una migliore ripresa dei rapporti con la madre ed evitare il rischio di una rottura definitiva del legame tra la madre e la figlia. Del resto, è fisiologico che l'obiettivo di assicurare l'interesse morale e materiale della prole possa comportare anche "l'adozione di provvedimenti contenitivi o restrittivi di diritti individuali di libertà dei genitori (quale l'affidamento c.d. super esclusivo del figlio a un genitore, all'esito dell'accertamento dell'inedoneità genitoriale dell'altro), senza che occorra operare un bilanciamento fra questi ultimi e l'interesse superiore del minore"²⁰.

In conclusione, al di là del caso sciolto con l'ordinanza in commento che ben rappresenta la complessità delle situazioni nelle quali sono chiamati a muoversi i giudici in presenza di una forte conflittualità tra i genitori, appare chiaro che quello della conflittualità è un elemento che richiede – tendenzialmente come ogni altro elemento che può indurre un giudice a propendere per un affidamento esclusivo in luogo di un affidamento condiviso o viceversa – una valutazione particolarmente approfondita. Il giudice in questi casi è, infatti, chiamato sia a valutare l'elemento della conflittualità in sé, per stabilire se tale elemento è da solo idoneo a sconsigliare un affidamento condiviso della prole, sia, seguendo un approccio più olistico, a stabilire se quella data conflittualità – magari in sé non intollerabile – può in quella certa situazione essere idonea a far propendere il giudice per un affidamento esclusivo in luogo di un affidamento congiunto perché più rispondente all'interesse morale e materiale della prole.

L'evoluzione giurisprudenziale

In linea generale il legislatore non indica specificatamente, non essendo possibile fare un elenco tassativo, le ragioni che possono far ritenere quando un affido condiviso possa essere contrario all'interesse della prole; per chiarire questo punto è quindi necessario verificare quali sono gli orientamenti che, negli anni, si sono andati consolidando in giurisprudenza. In proposito – riguardo in particolare l'aspetto della conflittualità fra genitori del quale ci occupiamo – possiamo osservare che, già prima dell'entrata in vigore della riforma Cartabia con la quale l'affidamento condiviso è diventato la regola (febbraio 2023), la Cassazione aveva avuto modo di chiarire che, nel caso in cui la conflittualità fra genitori superi il limite della tollerabilità per la prole tanto da configurare il rischio che possa danneggiarne l'equilibrio psicofisico, il giudice deve optare per l'affidamento esclusivo a un solo genitore²¹. Pertanto, per la giurisprudenza anche la sola presenza di una conflittualità fra coniugi talmente intensa da produrre effetti negativi

20 Cfr. Cass. 4056/2023; cfr. anche Cass. 32876/2022.

21 Cfr. Cass. 5108/2012 e Cass. 6535/2019.

rilevanti sulla crescita dei figli può essere – fatte tutte le valutazioni del caso – legittimamente posta a fondamento di un provvedimento di affidamento esclusivo della prole a un solo genitore. Il fatto è che la legge non può ovviamente indicare dei parametri per stabilire quando la conflittualità fra genitori sia tale da consigliare un affidamento esclusivo in luogo di un affidamento congiunto; sarà quindi compito del giudice valutare – come correttamente aveva fatto il giudice di appello nell'ordinanza della quale ci siamo occupati – l'aspetto della conflittualità inquadrandolo nel contesto nel quale è chiamato a decidere e – attraverso una attenta operazione di ponderazione nella quale vengono attentamente considerati tutti gli elementi di cui dispone – decidere se, a volte anche solo in via temporanea, si persegua meglio l'interesse della prole attraverso un affidamento esclusivo a un solo genitore o attraverso un affidamento congiunto. In questa scelta possono naturalmente essere di aiuto i precedenti giurisprudenziali ma, considerando la varietà e soprattutto la specificità delle situazioni che si possono presentare di fronte a un giudice chiamato a decidere sull'affidamento della prole in una situazione di alta conflittualità fra i genitori, alla fine la scelta dipenderà principalmente dalle valutazioni che, caso per caso, farà il giudice.

Più chiare, perché più circoscritte e definite, sono altre ipotesi di carattere più oggettivo nelle quali la giurisprudenza si è chiaramente orientata per un affidamento esclusivo in sede di separazione dei genitori: *in primis* appartengono a questa categoria i casi nei quali nel procedimento emerge che si sono verificati degli episodi di violenza o maltrattamenti da parte di un genitore in danno della prole o, anche, dell'altro genitore. Si tratta infatti di ipotesi nelle quali l'interesse della prole è evidentemente quello di essere protetta dal genitore violento. Un'altra ipotesi nella quale il giudice è chiamato a propendere per la scelta di affidare la prole in via esclusiva a un solo genitore è quella in cui l'altro genitore ha dimostrato inosservanza dei propri doveri genitoriali di accudimento e/o di mantenimento della prole. In questi casi essendo obiettivamente gravi le inadempienze di un genitore nei confronti dei figli, è chiaramente sconsigliato l'affidamento (anche) al genitore che ha palesato tali mancanze.

Non molto diversa da questa ipotesi è quella nella quale un genitore ha mostrato disinteresse nei confronti della prole abbandonando la casa familiare e rendendosi irreperibile o sporadicamente reperibile. Anche in questo caso il giudice dovrebbe avere delle ragioni molto valide per propendere per un affidamento condiviso. Naturalmente in tutti questi casi il giudice dovrà poi anche valutare, in base alle peculiarità della situazione sulla quale è chiamato a decidere, se optare per un affidamento esclusivo o per un affidamento esclusivo rafforzato (c.d. super esclusivo) che è una tipologia di affidamento elaborata dalla

giurisprudenza nella quale il genitore affidatario assume tutte le decisioni, nessuna esclusa, nell'interesse del figlio (comprese quindi le decisioni di maggiore importanza, tra cui quelle mediche, scolastiche, educative e di residenza abituale).

Nozioni di riferimento

Diritto alla bigenitorialità e suo limite per l'attuazione del superiore interesse del minore

Si tratta di un bilanciamento sempre necessario per individuare le misure da adottare nei giudizi riguardanti la responsabilità genitoriale e la tutela del diritto alla bigenitorialità e che deve vertere sul risultato atteso e sull'impatto che le misure che si vogliono adottare sono destinate ad avere sul complessivo equilibrio psicofisico dei minorenni e che inoltre deve essere guidato all'insegna di un'accezione del loro superiore interesse declinata attraverso criteri e modalità che muovono dalla prospettiva dei bambini e delle bambine e non già nella cornice rivendicatoria degli adulti. Infatti, l'autorità giudiziaria non deve prescindere da una valutazione che declini il superiore interesse del minore secondo il significato che la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (ratificata dall'Italia con la legge 176 del 1991) codificato in modo preciso e organico; si deve, cioè, sempre tener presente il migliore interesse della persona di minore età quale principio interpretativo fondamentale secondo cui "quando una disposizione di legge risulti aperta a più interpretazioni si deve scegliere l'interpretazione che corrisponde nel modo più efficace al superiore interesse del minore".

Riferimenti normativi

- Convenzione europea per i diritti dell'uomo, ratificata con la legge 4 agosto 1955, n. 848, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952* e **relativa giurisprudenza** della Corte europea per i diritti dell'uomo (CEDU);
- Legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*;
- Legge 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*;
- Decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219*.

Riferimenti giurisprudenziali

- Cedu, 4 maggio 2017, *Improta c. Italia*, ricorso n. 66396 del 2014
- Cassazione civile, sez. I, 18 giugno 2008, n. 16593
- Cassazione civile, sez. I, 15 settembre 2011, n. 18867
- Cassazione civile, sez. I, 29 marzo 2012, n. 5108
- Cassazione civile, sez. I, 6 marzo 2019, n. 6535
- Cassazione civile, SU 27 dicembre 2019, n. 34476
- Cassazione civile, sez. I, 29 dicembre 2020, n. 29730
- Cassazione civile, sez. I, 24 marzo 2022, n. 9691
- Cassazione civile, sez. I, 6 luglio 2022, n. 21425
- Cassazione civile sez. I, 19 settembre 2022, n. 27346
- Cassazione civile, sez. I, 8 novembre 2022, n. 32876
- Cassazione civile, sez. I, 9 febbraio 2023, n. 4056
- Cassazione civile, sez. I, 27 febbraio 2024, n. 5136
- Cassazione civile, sez. I, 11 luglio 2024, n. 19069
- Cassazione civile, sez. I, 9 maggio 2025, n. 12280
- Cassazione civile, sez. I, 17 giugno 2025, n. 16274

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA

Normativa internazionale

Nazioni unite, Consiglio per i diritti umani, risoluzione 7 luglio 2025, A/HRC/RES/59/16, Elimination of female genital mutilation

Con la presente risoluzione, viene riaffermato l'impegno globale per l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili (MGF) come grave violazione dei diritti umani e forma estrema di violenza di genere. Il documento richiama i principali strumenti internazionali sui diritti umani e sottolinea che le MGF non hanno alcuna giustificazione culturale o religiosa, ma derivano da disuguaglianze di genere e norme discriminatorie che minano la salute fisica e mentale, la dignità e la piena partecipazione delle donne e delle bambine alla vita sociale ed economica. La risoluzione riconosce che, nonostante i progressi, la pratica persiste in molte aree del mondo ed è aggravata da conflitti e nuove pratiche transnazionali. Per affrontarla, gli Stati devono adottare strategie multisettoriali basate su diritti umani, uguaglianza, partecipazione e cooperazione internazionale, includendo l'uso di tecnologie digitali per la prevenzione, la sensibilizzazione e il monitoraggio, garantendo l'accesso equo al digitale per le donne e le ragazze e riducendo il divario di genere nell'alfabetizzazione tecnologica e nei mezzi di comunicazione. Gli Stati devono sviluppare strumenti digitali educativi, piattaforme di denuncia sicura e sistemi di raccolta dati etici, oltre a regolamentare le tecnologie emergenti per evitare abusi, disinformazione e violazioni della privacy. Infine, il Consiglio istituisce un dibattito di alto livello nel 2026 sul ruolo delle tecnologie digitali nell'eliminazione delle MGF e incarica l'Alto Commissario ONU per i Diritti Umani di redigere un rapporto di sintesi, consolidando l'impegno verso la parità di genere e la protezione dei diritti fondamentali di donne e bambine a livello globale.

<https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/59/16>

Normativa **internazionale**

Nazioni unite, Consiglio per i diritti umani, risoluzione 7 luglio 2025, A/HRC/RES/59/9 The right to education

Con la risoluzione in esame, il Consiglio per i diritti umani riafferma il diritto universale all'educazione come principio fondamentale sancito da numerosi strumenti internazionali. Il documento sottolinea il legame tra istruzione di qualità, uguaglianza di genere, inclusione sociale e sviluppo sostenibile, in particolare in riferimento all'Obiettivo 4 dell'Agenda 2030. La risoluzione evidenzia con preoccupazione le persistenti disuguaglianze, in quanto risulta che 754 milioni di adulti e giovani restano analfabeti, due terzi dei quali donne, e oltre 250 milioni di bambini e adolescenti non frequentano la scuola. Anche i conflitti armati e disastri naturali hanno effetti sul diritto all'istruzione, con un impatto sproporzionato su donne, minorenni e gruppi vulnerabili. Particolare attenzione è riservata all'educazione nella prima infanzia, alla necessità di investimenti pubblici sufficienti, alla tutela dell'ambiente educativo sicuro, libero da violenze e attacchi militari. La risoluzione richiama gli Stati a rispettare e proteggere la libertà accademica, la parità di genere, la non discriminazione e l'accesso equo all'educazione digitale. È utile anche utilizzare l'intelligenza artificiale e le tecnologie digitali per migliorare l'apprendimento, ma prestando attenzione ai rischi connessi a disinformazione, sorveglianza, disuguaglianze tecnologiche e violazioni della privacy. Gli Stati sono invitati a regolamentare l'uso delle tecnologie in modo inclusivo, sicuro e rispettoso dei diritti umani; a garantire istruzione inclusiva e di qualità a tutti i livelli, rafforzando la cooperazione internazionale e riconoscendo il ruolo essenziale di insegnanti, istituzioni accademiche, società civile e organismi ONU nel promuovere l'apprendimento come bene pubblico universale.

<https://digitallibrary.un.org/record/4086514?ln=en&v=pdf>

Normativa internazionale

Nazioni unite, Consiglio per i diritti umani, risoluzione 8 luglio 2025, A/HRC/RES/59/19 The contribution of development to the enjoyment of all human rights

Con la risoluzione in esame, viene sottolineata l'importanza del contributo allo sviluppo e alla piena realizzazione di tutti i diritti umani, riaffermando l'interdipendenza tra pace, sicurezza, sviluppo e diritti fondamentali. Il Consiglio, guidato dai principi della Carta ONU e richiamando strumenti internazionali come la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e l'Agenda 2030, ribadisce che lo sviluppo deve avvenire nel rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e mirare al benessere collettivo attraverso la partecipazione libera e significativa di tutti. La risoluzione enfatizza la necessità di un approccio inclusivo e sostenibile che promuova l'uguaglianza di genere, l'equità e l'eliminazione della povertà in tutte le sue forme, riconoscendo la stretta relazione tra ambiente sano, giustizia sociale e sviluppo sostenibile. Viene inoltre richiamata l'urgenza di riformare l'architettura finanziaria internazionale per garantire una maggiore rappresentanza dei Paesi in via di sviluppo e di allineare le politiche economiche globali con gli obblighi derivanti dal diritto a tutela dei diritti umani. Gli Stati e gli organismi delle Nazioni Unite sono invitati a rafforzare la cooperazione internazionale, il partenariato globale e la mobilitazione di risorse per sostenere i Paesi meno sviluppati. Si incoraggia l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani a intensificare le iniziative contro la povertà e le disuguaglianze, a elaborare per la 64^a sessione del Consiglio, un rapporto sugli effetti delle condizionalità imposte dalle istituzioni finanziarie internazionali sui diritti umani, con particolare riferimento a quelli economici, sociali e culturali.

<https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/59/19>

Normativa **europea****Consiglio dell'Unione europea, regolamento (UE) 2025/1208 del Consiglio, del 12 giugno 2025, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione**

Il Consiglio, con il regolamento in esame, mira a rafforzare la sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari, al fine di garantire un esercizio più sicuro e uniforme del diritto di libera circolazione. Il Regolamento stabilisce norme comuni minime in materia di formato, elementi di sicurezza e protezione dei dati personali, in conformità con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e il Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR). Le carte d'identità dovranno essere prodotte nel formato ID-1 e contenere una zona a lettura ottica (MRZ), un supporto di memorizzazione altamente protetto e interoperabile con dati biometrici – immagine del volto e due impronte digitali – accessibili solo a personale autorizzato. Sono previste esenzioni per minori di età e persone con difficoltà fisiche. Il Regolamento armonizza anche le caratteristiche dei titoli di soggiorno per i cittadini dell'Unione e per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, imponendo l'uso del modello uniforme previsto dal Regolamento (CE) 13 giugno 2002 n. 1030. Sono fissati termini per l'eliminazione graduale dei documenti non conformi (entro il 2026 o il 2031) e obblighi per gli Stati membri in materia di protezione dei dati, designazione di punti di contatto, monitoraggio e valutazione. L'obiettivo complessivo è ridurre il rischio di frode e contraffazione, assicurando l'autenticità dei documenti e una maggiore fiducia reciproca tra gli Stati membri nell'ambito della mobilità interna all'Unione.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32025R1208>

Normativa **nazionale**

Consiglio dei ministri, decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, Disposizioni urgenti per il finanziamento di attività economiche e imprese, nonché interventi di carattere sociale e in materia di infrastrutture, trasporti ed enti territoriali (vedi Art. 6 integrazione al reddito per le lavoratrici madri con due o più figli; Art. 6-bis Attività educative)

Il Capo I del Decreto interviene con misure urgenti in materia di assistenza sociale, tra cui spiccano l'articolo 6 e l'articolo 6-bis, focalizzati sul sostegno alla famiglia e alla conciliazione vita-lavoro.

L'articolo 6 introduce un'importante integrazione al reddito destinata alle lavoratrici madri con due o più figli, modificando la decontribuzione parziale prevista da precedenti normative. La norma dispone il rinvio della decontribuzione (originariamente prevista per il 2025) all'annualità 2026. Nelle more di tale rinvio, viene istituito un nuovo bonus *una tantum*, esente da tassazione e contribuzione, erogato dall'INPS in un'unica soluzione: per le lavoratrici madri con due figli, fino al mese di compimento del decimo anno di età del secondo figlio, con reddito da lavoro non superiore a €40.000 annui; per le lavoratrici madri con almeno tre figli: fino al compimento del diciottesimo anno del figlio più piccolo, con reddito da lavoro non superiore a € 40.000 annui (a condizione che il reddito non derivi esclusivamente da lavoro dipendente a tempo indeterminato). Le somme erogate non concorrono alla determinazione dell'ISEE, rendendo la misura un sostegno concreto e mirato. L'articolo 6-bis introduce una norma di interpretazione autentica del comma 355 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, relativa alle misure di conciliazione lavoro-vita privata.

Tale interpretazione chiarisce che il rimborso del bonus asilo nido è esteso e ammissibile anche per la fruizione di attività educative per la prima infanzia in generale, come i servizi in contesto domiciliare e gli spazi gioco. Questa specificazione è volta a garantire che il sostegno sia effettivamente accessibile a un ventaglio più ampio di servizi educativi, escludendo unicamente i centri per bambini e famiglie.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/08/09/25A04549/sg>

Normativa **nazionale**

Consiglio dei ministri, decreto legislativo 12 giugno 2025, n. 99, Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo, in attuazione della delega di cui all'articolo 3 della legge 17 maggio 2024, n. 70

Il decreto in esame mira a fornire un quadro normativo e operativo rafforzato per la tutela dei minorenni e la promozione di un ambiente scolastico e digitale sicuro. Il fulcro del provvedimento risiede in diverse azioni concrete e strumenti operativi tra i quali: il potenziamento del servizio "Emergenza Infanzia 114" attivo 24 ore su 24 su tutto il territorio nazionale, questo servizio è potenziato per offrire assistenza alle vittime di atti di bullismo e cyberbullismo, fornendo una prima assistenza psicologica, giuridica e consulenza psicopedagogica da parte di personale qualificato. Inoltre, viene istituito a cura dell'ISTAT, un sistema di rilevazione dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo con cadenza biennale, per valutarne l'impatto e orientare in modo mirato le future politiche di contrasto e prevenzione. Il decreto impegna le istituzioni scolastiche a implementare azioni educative mirate alla prevenzione, contrasto e riduzione del rischio legato all'uso improprio della rete. Le scuole sono incoraggiate a sviluppare e condividere codici di intervento e buone pratiche per la gestione e segnalazione dei casi. Vengono promosse campagne informative periodiche e di sensibilizzazione sull'uso consapevole e responsabile della rete internet e sui rischi a essa connessi, in collaborazione con i principali mezzi di informazione. Inoltre, il provvedimento apporta anche modifiche a normative preesistenti, come al Codice delle comunicazioni elettroniche, per armonizzare la legislazione vigente e migliorare l'efficacia degli interventi, con l'intento non solo reprimere i fenomeni, ma soprattutto agire sulla prevenzione, promuovendo la cultura del rispetto e la responsabilità digitale tra i minorenni.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/07/01/25G00100/sg>

Normativa nazionale

Legge 23 maggio 2025, n. 74, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza

La legge in esame ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, introducendo significative novità in materia di cittadinanza italiana. Le principali disposizioni riguardano: la limitazione dello *ius sanguinis* con il riconoscimento automatico della cittadinanza per discendenza (*iure sanguinis*), a partire dalle domande presentate dopo il 27 marzo 2025, la cittadinanza si trasmette automaticamente solo fino alla seconda generazione (figli e nipoti di cittadini italiani nati in Italia). Viene introdotto l'obbligo di mantenere un legame effettivo con lo Stato: per le generazioni successive alla seconda, il diritto alla cittadinanza è condizionato al mantenimento di un legame effettivo con l'Italia. Inoltre, l'articolo 1-ter della legge introduce la possibilità per un genitore italiano per nascita, di far acquisire la cittadinanza al figlio nato all'estero, tramite una dichiarazione entro un anno dalla nascita. Per il riacquisto della cittadinanza, la legge prevede un periodo transitorio, dal 1° luglio 2025 al 31 dicembre 2027, durante il quale coloro che sono nati in Italia o vi hanno risieduto per almeno due anni continuativi e hanno perso la cittadinanza in base a precedenti normative (specifiche disposizioni della legge n. 555 del 1912) possono riacquistarla tramite una dichiarazione formale. La dichiarazione di riacquisto della cittadinanza presso un ufficio consolare è soggetta al pagamento di un contributo di 250 euro.

Le nuove disposizioni relative all'acquisto della cittadinanza si applicano esclusivamente al figlio del genitore che ottiene la cittadinanza dopo il 24 maggio 2025 (data di entrata in vigore della legge di conversione).

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/05/23/25G00082/SG>

Giurisprudenza

Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. I, sentenza 11 settembre 2025, causa C-38/24

DISABILITÀ

La sentenza in esame chiarisce l'estensione della tutela antidiscriminatoria ai lavoratori che assistono familiari con disabilità, introducendo il principio di discriminazione indiretta per associazione. La controversia nasce dal ricorso di un dipendente di AB S.p.A., che aveva chiesto la modifica stabile dell'orario di lavoro per assistere il figlio gravemente disabile. Dinanzi al rifiuto datoriale, la Corte di Cassazione italiana ha sollevato rinvio pregiudiziale chiedendo se la direttiva del Consiglio d'Europa 27 novembre 2000 n.78, letta alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, tuteli anche i caregiver non disabili. La Corte ha stabilito che il divieto di discriminazione indiretta fondata sulla disabilità si estende ai lavoratori che subiscono svantaggi in ragione dell'assistenza prestata a un familiare disabile. Tale interpretazione, coerente con gli articoli 21, 24 e 26 della Carta e con gli articoli 2, 5 e 7 della Convenzione ONU, assicura protezione contro ogni forma di disparità "per associazione". Inoltre, l'articolo 5 della direttiva 2000/78 impone al datore di lavoro l'obbligo di adottare "soluzioni ragionevoli" anche a favore del caregiver, purché non comportino oneri sproporzionati. La pronuncia, che si collega alla precedente giurisprudenza Coleman (C-303/06), amplia significativamente la tutela europea in materia di parità di trattamento, riconoscendo il valore sociale dell'assistenza familiare e il diritto del lavoratore a conciliare vita professionale e responsabilità di cura, nel rispetto dei principi di uguaglianza sostanziale e dignità della persona.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0038>

Giurisprudenza

Corte di Cassazione, sezione I civile, ordinanza 24 Luglio 2025 n. 21177

RESPONSABILITÀ GENITORIALE

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza in esame, ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla madre di figli minorenni avverso il decreto della Corte d'Appello di Ancona che confermava la decadenza della stessa dall'esercizio della responsabilità genitoriale sui figli minori. La vicenda trae origine dal provvedimento del Tribunale per i minorenni delle Marche (13 settembre 2023), che aveva accertato una personalità gravemente compromessa della madre, con ridotta capacità riflessiva, elevata impulsività e deficit di autocontrollo, tali da rendere del tutto inadeguato l'esercizio delle funzioni genitoriali. La Corte d'Appello aveva richiamato gli esiti della consulenza tecnica d'ufficio, evidenziando un persistente scompenso psicopatologico della donna, con condotte aggressive e rifiuto sistematico di percorsi terapeutici e di sostegno alla genitorialità. Rilevava inoltre l'assenza di una progettualità seria sul piano sanitario, sociale ed economico, nonché in relazione alla cura e coabitazione con i figli. Da ciò derivava la valutazione di inopportunità della ripresa dei contatti madre-figli, stante l'elevata probabilità di reiterazione di condotte pregiudizievoli. Nel ricorso per Cassazione, la madre denunciava violazione dell'articolo 330 c.c. contestando la mancata individuazione di specifici comportamenti dannosi, nonché la violazione della legge 4 maggio 1983, n. 184, per l'asserita illegittimità dell'affidamento extra familiare. La Suprema Corte, ritenendo che la decisione impugnata avesse fondato il giudizio su elementi concreti e che le doglianze fossero generiche e prive di riferibilità al contenuto effettivo del provvedimento, ha confermato l'impossibilità per la ricorrente di esercitare la responsabilità genitoriale.

https://www.cortedicassazione.it/it/ultime_sent_ord_e_questioni.page

Giurisprudenza

Corte di Cassazione, sezione II penale, sentenza 10 settembre 2025 n. 31829

GIUSTIZIA MINORILE

Con questa sentenza, la Corte ha accolto il ricorso proposto da un imputato minorenni avverso la decisione della Corte d'appello di Trento che aveva dichiarato inammissibile l'appello per difetto di procura speciale del difensore d'ufficio, ritenendo che il processo di primo grado fosse stato celebrato in assenza dell'imputato. Il caso nasceva dall'erronea qualificazione dell'imputato come "assente" nell'intestazione della sentenza di primo grado e nel decreto di rinvio a giudizio, nonostante la sua comparizione all'udienza preliminare, in cui era stato dichiarato presente e sentito sui fatti contestati. La Cassazione ha sottolineato che, a seguito della riforma Cartabia (d.lgs. 150/2022), il dibattimento costituisce la prosecuzione dell'udienza preliminare, con conseguente superamento della duplicazione tipica del regime contumaciale. Pertanto, la verifica di presenza o conoscenza effettiva svolta in udienza preliminare si estende al dibattimento senza necessità di rinnovazione, salvo casi di impedimento o allontanamento. In particolare, l'articolo 420, comma 2-ter c.p.p. stabilisce che l'imputato comparso a un'udienza e poi assente alle successive è da considerarsi comunque presente e rappresentato dal difensore. La Suprema Corte ha rilevato che l'errata annotazione della condizione processuale non può ledere i diritti dell'imputato, dovendo prevalere la sua effettiva presenza iniziale. Conseguentemente, ha escluso l'applicabilità dell'articolo 581, comma 1-quater c.p.p., norma che limita le impugnazioni del difensore d'ufficio in assenza di procura speciale nei processi celebrati *in absentia*. La decisione impugnata è stata quindi annullata senza rinvio, con trasmissione degli atti alla Corte d'appello di Trento per la celebrazione del giudizio.

https://www.cortedicassazione.it/it/ultime_sent_ord_e_questioni.page

Giurisprudenza

Corte di Cassazione, sezione I civile, sentenza 23 settembre 2025, n. 25974

SOTTRAZIONE INTERNAZIONALE

Con questa pronuncia la Corte si è espressa in tema di sottrazione internazionale di minorenni ai sensi della Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980. Il caso riguardava il ricorso di un padre contro il decreto del Tribunale per i minorenni di Napoli che aveva respinto la richiesta di rimpatrio in Spagna dei figli, trasferiti in Italia dalla madre senza consenso. Il Tribunale, pur avendo riconosciuto l'illiceità del trasferimento e la sussistenza dei presupposti oggettivi della sottrazione internazionale, aveva negato il rientro ritenendo ricorrenti le cause ostative ex articolo 13, lett. b), della Convenzione, in ragione del rischio di trauma derivante da un'eventuale separazione dalla madre, sottoposta a procedimento penale in Spagna. Il padre ha proposto ricorso deducendo violazione dell'articolo 13 Convenzione dell'Aja, e dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali UE.

La Cassazione ha accolto le doglianze, osservando che il Tribunale non aveva accertato in modo specifico la sussistenza di un fondato rischio di danno fisico o psichico per i minorenni, limitandosi a valutazioni ipotetiche. Il diniego di rimpatrio costituisce eccezione e richiede prova rigorosa del grave pregiudizio, la Corte ha richiamato il principio del superiore interesse del minorenne, che include non solo il mantenimento di relazioni equilibrate con entrambi i genitori, ma anche la tutela contro lo sradicamento dal contesto di origine. Pertanto, il decreto impugnato è stato cassato con rinvio al Tribunale per i minorenni di Napoli, in diversa composizione, affinché riesamini la vicenda applicando un criterio di rigorosa interpretazione delle condizioni ostative previste dalla Convenzione, e provveda sulle spese.

https://www.cortedicassazione.it/it/ultime_sent_ord_e_questioni.page

SPUNTI DALLA LETTERATURA

Ambito internazionale

European Commission. (2025). Guidelines on measures to ensure a high level of privacy, safety and security for minors online, pursuant to Article 28(4) of Regulation (EU) 2022/2065. Communication from the Commission.

Brussels: Publication Office
of the European Union.

Download

<https://op.europa.eu/s/Aaat>

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1546806861>

Nel luglio 2025 la Commissione europea ha adottato queste linee guida attese da tempo, volte a garantire un elevato livello di privacy, sicurezza e protezione dei minori di età online nel quadro del *Digital Services Act* (DSA), emanate in conformità con l'articolo 28 dello stesso DSA, che impone alle piattaforme online accessibili ai minori di età l'adozione di misure di salvaguardia adeguate e proporzionali al livello di rischio e/o di violazione dei loro diritti.

In tale prospettiva, le linee guida, offrendo un quadro strutturato e al contempo flessibile, mirano ad armonizzare gli standard in tutta l'Unione europea, delineando il quadro normativo di riferimento per fornitori e operatori digitali e promuovendo ambienti digitali più sicuri per i minori e gli adolescenti.

Nelle linee guida si riafferma l'importanza di garantire che tutte le decisioni relative alla progettazione online siano orientate alla tutela superiore del minore di età, bilanciando la necessità di protezione con il diritto di partecipare passivamente e attivamente

all'ambiente digitale. Si introducono quattro principi interconnessi, che costituiscono la base teorica su cui si fonda la metodologia di orientamento: è essenziale che le misure adottate siano proporzionali e adeguate alla natura e alla portata del servizio; è fondamentale che i diritti dei minori di età siano considerati elemento centrale dal quale discendono restrizioni all'accesso, anch'esse proporzionali; è indispensabile che privacy, sicurezza e protezione siano componenti integrate sin dalla fase di progettazione iniziale del servizio online e in modo tale che le impostazioni di protezione non vengano introdotte in un secondo momento, bensì siano configurate e inserite nell'architettura iniziale della piattaforma. In ultimo, è necessario che le funzionalità degli strumenti digitali siano adeguate all'evoluzione delle capacità cognitive e di apprendimento dei minori di età, garantendo un linguaggio chiaro e accessibile.

Nelle linee guida si raccomanda l'utilizzo di procedure di valutazione del rischio, per identificarlo in relazione a contenuti dannosi, dinamiche comportamentali e di contatto pericolose tra utenti, fenomeni di manipolazione e di dipendenza: ciò implica il ricorso a strumenti di verifica dell'età, proporzionali e conformi alla normativa vigente per la protezione dei dati.

Le impostazioni predefinite sulla privacy dovrebbero avere l'effetto di limitare la divulgazione dei dati relativi al minore di età, disattivare funzionalità invasive come la geolocalizzazione e limitare ciò che gli utenti minori di età possono condividere pubblicamente. Si esaminano anche le pratiche commerciali, con particolare attenzione alla pubblicità basata sulla profilazione, che è vietata quando un utente è minorenne, e alle modalità che agevolano una eccessiva esposizione al marketing.

Le linee guida sottolineano l'importanza di strumenti di moderazione e segnalazione accessibili. È essenziale che i minori di età siano in grado di segnalare facilmente i contenuti dannosi, in forma anonima se lo desiderano, e che le loro segnalazioni abbiano la priorità da parte degli operatori digitali. Al contempo, i gestori delle piattaforme sono incoraggiati a implementare controlli parentali e funzioni di monitoraggio opzionali, a condizione che siano trasparenti per il minore di età e rispettino la sua crescente autonomia.

In ultimo, si evidenzia l'importanza di un'adeguata *governance*, rimettendo ai gestori digitali la competenza nel garantire la formazione del personale, nel valutare l'efficacia delle misure implementate e nel rendere trasparente la comunicazione delle proprie politiche, ancorché in un linguaggio accessibile ai minori di età quali utenti direttamente interessati.

Ambito internazionale

Lanzarote Committee. (2025). Data collection mechanisms on child sexual exploitation and sexual abuse: implementation report.

Strasbourg Cedex: Council of Europe.

Download

<https://www.coe.int/en/web/children/thematic-monitoring-survey>

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1544845588>

Un nuovo rapporto pubblicato dal Comitato delle Parti della Convenzione di Lanzarote del Consiglio d'Europa analizza una delle sfide più urgenti nel campo della protezione dell'infanzia e dell'adolescenza: la raccolta e l'utilizzo di dati affidabili relativi allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori di età. Lo studio, fondato su un'indagine condotta in 36 Stati, rappresenta il primo tentativo di mappatura completa delle buone pratiche e delle lacune rilevate nei meccanismi esistenti.

Ogni processo decisionale condotto su scala nazionale e fondato su dati concreti è al centro del dibattito della Giornata del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori di età contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, che si celebra annualmente il 18 novembre.

Collegando i risultati illustrati nel rapporto alla prossima edizione della Giornata, il Comitato delle Parti ha sottolineato come i dati non siano una mera questione tecnica o burocratica, bensì costituiscano una precondizione essenziale per la tutela dei diritti dei minori di età.

In assenza di informazioni accurate e complete, gli Stati Parti potrebbero non riuscire a garantire in modo completo ed efficace la loro protezione, in conformità agli impegni assunti al livello internazionale.

Sebbene tutti gli Stati Parti della Convenzione raccolgano dati in qualche forma, le fonti sono limitate in via principale alle statistiche penali, non sussistono organismi dedicati e raramente si collabora con la società civile per integrare le informazioni disponibili.

In assenza di dati completi e armonizzati, gli Stati riscontrano difficoltà nel comprendere appieno la reale portata del fenomeno, nell'identificare modelli ricorrenti e nell'elaborare e adottare misure adeguate e mirate, di portata sia preventiva sia sanzionatoria.

È particolarmente sorprendente la scarsità di dati sulle dinamiche – a partire da casi concreti – che caratterizzano l'abuso sessuale all'interno della cerchia di fiducia del minorenne, familiare e scolastica, un duplice contesto spesso richiamato dal Comitato delle Parti nei cicli di monitoraggio-paese.

Al contempo, solo in alcune situazioni-paese si registra il funzionamento di procedure di ascolto diretto delle opinioni dei minori di età, nonostante l'obbligo esplicito della Convenzione di considerare il loro punto di vista nella definizione delle risposte di immediato, breve e lungo periodo.

Nella parte finale del rapporto, il Comitato delle Parti ha formulato raccomandazioni specifiche, esortando gli Stati Parti a rafforzare le strategie di collaborazione tra gli organismi ed enti centrali direttamente competenti sul tema, a designare punti di contatto nazionali e a coinvolgere attivamente la società civile nel processo di raccolta sistematica dei dati.

Si evidenzia l'importanza di diversificare le fonti, incluse le linee di assistenza telefonica e le indagini sulla vittimizzazione, e di semplificare l'inserimento dei dati per garantire la comparabilità tra sistemi istituzionali e misti in essere.

Il Comitato ha posto particolare enfasi sulla finalità propria dell'impiego sistematico dei dati raccolti non solo per fini statistici, ma anche come fondamento per l'elaborazione di strategie preventive e l'attuazione di politiche di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza efficaci giacché basate su un attento e periodico monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Lanzarote.

Ambito nazionale

Amagliani, Roberto. (2025). L'interesse superiore del minore e la riforma Cartabia. Profili sostanziali.

Il diritto di famiglia e delle persone,
v. 54, p. 131-145.

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1528884485>

L'autore, in questo articolo, esamina i profili sostanziali del principio cardine dell'interesse superiore del minore di età, analizzandone l'evoluzione e l'applicazione nel contesto della riforma Cartabia (d.lgs. 10 ottobre n. 149 e successive modifiche), in particolare con riferimento alla creazione del nuovo Tribunale per la famiglia e i minori.

La riforma, pur essendo in larga parte processuale, ha un impatto normativo profondo, finalizzato a superare la storica frammentazione giurisdizionale italiana per garantire maggiore uniformità, specializzazione e celerità nelle decisioni che riguardano la vita dei minorenni.

Amagliani sostiene che la vera sfida non risiede solo nella riorganizzazione procedurale, ma nella concreta e sostanziale traduzione dell'interesse superiore del minore di età, un principio che affonda le radici nella Convenzione di New York e nel diritto costituzionale.

Il saggio si concentra sul rafforzamento di due elementi sostanziali cruciali. In primo luogo, l'ascolto del minore di età viene elevato a strumento istruttorio imprescindibile e non meramente formale.

La capacità del giudice di valutare la volontà del minorenne, in rapporto alla sua età e al suo grado di maturità (autonomia progressiva), diventa l'elemento centrale per orientare provvedimenti essenziali come l'affidamento, la collocazione e la regolamentazione dei tempi di visita. In secondo luogo, l'autore affronta l'attuazione del principio di bi-genitorialità.

Sebbene l'affido condiviso rimanga la regola, la riforma esige che i piani genitoriali siano più concreti e dettagliati, richiedendo ai genitori una maggiore assunzione di responsabilità e collaborazione. L'analisi esplora la delicata linea di demarcazione tra la tutela del diritto del minorenne a mantenere un rapporto equilibrato con entrambi i genitori e la necessità di limitare tale rapporto quando la conflittualità elevata

o il pregiudizio potenziale mettano a rischio il benessere psicofisico del bambino. Infine, l'articolo esamina le nuove disposizioni sui procedimenti di limitazione o decadenza della responsabilità genitoriale, evidenziando come la riforma Cartabia cerchi di rendere l'intervento giudiziario più tempestivo ed efficace.

Ambito nazionale

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. (2025). Relazione al Parlamento, 2024. Roma: AGIA.

Download

<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2025-07/relazione-parlamento-2024-web-rid.pdf>

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1538032874>

La Relazione in esame illustra l'attività svolta dall'Autorità nel corso dell'anno e pone l'attenzione sulle emergenze e sulle disuguaglianze che affliggono i minorenni in Italia. Il documento si struttura in tre parti principali: le attività istituzionali, i progetti e gli interventi, e l'informazione istituzionale.

Il primo pilastro delle attività dell'AGIA nel 2024 è stato rivolto al rafforzamento del diritto all'ascolto e alla partecipazione dei minorenni, in linea con l'articolo 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia.

La Piattaforma lo partecipo è stata utilizzata da 45.000 giovani per esprimere il proprio punto di vista su temi critici come la salute mentale, la violenza di genere e la scuola inclusiva, fornendo dati quantitativi e qualitativi per l'orientamento delle politiche pubbliche.

È proseguito il lavoro della Consulta nazionale delle associazioni e si è riunito il Consiglio nazionale delle ragazze e dei ragazzi, organi che affiancano l'Autorità nelle decisioni e

nelle proposte normative, garantendo la voce diretta dei minorenni. Inoltre, il Progetto "Dalla mia prospettiva", specificamente dedicato all'ascolto dei ragazzi detenuti negli Istituti penali per minorenni (IPM), ha utilizzato la fotografia come strumento espressivo per permettere ai giovani ristretti di raccontare le proprie esperienze e bisogni.

Il secondo pilastro dell'attività dell'AGIA è stato dedicato alle emergenze e disuguaglianze sociali: la Garante ha posto l'accento sulla necessità di affrontare le disuguaglianze che generano disagio sociale e che rendono i minorenni particolarmente vulnerabili, citando l'importanza di superare la povertà economica ed educativa.

La relazione evidenzia l'urgenza di intervenire sul disagio psicologico e sulla salute mentale dei minorenni, riscontrando un aumento delle richieste di aiuto e una carenza di servizi specialistici accessibili in modo uniforme sul territorio nazionale. Viene ribadita la correlazione tra povertà economica, assenza di opportunità educative e l'incremento del rischio di criminalità minorile.

L'AGIA spinge per il completamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) civili e sociali per colmare le disparità territoriali nell'offerta di servizi educativi.

L'Autorità ha proseguito il monitoraggio dei centri di prima accoglienza in partenariato con UNHCR e UNICEF, ponendo l'attenzione sulla particolare vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) e sulla necessità di percorsi di accoglienza e integrazione più strutturati e rapidi.

Il terzo pilastro ha interessato la tutela dei minorenni e la famiglia: la relazione tocca anche le tematiche legate alla protezione da ogni forma di violenza e al contesto familiare, in particolare l'AGIA ha partecipato attivamente al dibattito normativo sulla protezione dei minori di età nella dimensione digitale, sottolineando il rischio di bullismo e

cyberbullismo, in particolare verso i minorenni con disabilità. È stata proposta l'istituzione di una banca dati nazionale focalizzata sugli episodi di violenza subiti da minorenni.

L'Autorità ha evidenziato le criticità relative alla figura dell'assistente specialistico (mancanza di un profilo professionale definito, divari territoriali nell'offerta) e ha proposto una collaborazione per diffondere la conoscenza della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nelle scuole. Vengono monitorati gli effetti delle riforme sulla giustizia minorile e i diritti dei bambini nei procedimenti di separazione e affidamento, ribadendo l'importanza di una valutazione d'impatto che tenga sempre in considerazione il superiore interesse del minorenne.

L'AGIA conclude il suo report sottolineando l'esigenza di una politica che veda i minorenni non come destinatari passivi di interventi, ma come soggetti attivi, liberi di crescere, sognare e partecipare pienamente alla vita della comunità.

Ambito nazionale

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. (2025). La mediazione familiare in Italia. Documento di studio e di proposta. Roma: AGIA.

Download

<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2025-07/mediazione-familiare-italia.pdf>

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1527059115>

Il documento offre una ricognizione approfondita dello stato della mediazione familiare in Italia, delineandone il quadro storico, normativo e applicativo, nonché le prospettive di sviluppo. La ricerca nasce dall'esigenza di promuovere una cultura della mediazione come strumento di coesione sociale, di tutela del minore e di ricomposizione dei conflitti familiari in un'ottica di corresponsabilità genitoriale. L'Autorità, attraverso audizioni di 34 esperti – mediatori, magistrati, accademici, rappresentanti di servizi sociali e associazioni professionali – ha analizzato le esperienze territoriali, le prassi giudiziarie e gli insegnamenti universitari in materia. Ne emerge un panorama eterogeneo, segnato da buone pratiche locali (sportelli informativi, protocolli tra tribunali e servizi sociali, accordi con ordini forensi e università), ma anche da forti disomogeneità regionali e carenze strutturali. Persistono difformità legislative, mancanza di rilevazioni statistiche nazionali e insufficiente formazione specifica del

personale dei servizi pubblici, spesso sostituito da psicologi o assistenti sociali non qualificati secondo i requisiti introdotti dalla normativa in materia. La riforma Cartabia ha conferito alla mediazione familiare un ruolo centrale nel sistema delle *alternative dispute resolutions* (ADR), prevedendo l'istituzione presso ogni tribunale di elenchi di mediatori familiari e il diritto per le parti di ricevere un'informazione sul percorso mediativo. Tuttavia, la mediazione resta poco conosciuta dai cittadini e scarsamente accessibile, soprattutto per ragioni economiche e organizzative. Lo studio evidenzia come la mediazione familiare, oltre a ridurre il contenzioso, favorisca la ricostruzione del dialogo e il contenimento della conflittualità, restituendo ai genitori la responsabilità condivisa e il primato dell'interesse dei figli. La formazione di mediatori qualificati, la collaborazione tra magistratura, avvocatura e professionisti psico-sociali e la diffusione della conoscenza pubblica dello strumento sono considerate condizioni imprescindibili per la sua efficacia. Sulla base dei risultati emersi, l'Autorità ha formulato raccomandazioni a diversi livelli istituzionali. Al Parlamento e al Governo viene suggerito di prevedere sostegni economici per l'accesso al servizio e l'estensione del patrocinio a spese dello Stato; di modificare norme processuali per consentire la sospensione volontaria del giudizio in pendenza di mediazione; di introdurre incentivi e misure premiali nei casi di ricorso alla mediazione, anche transfrontaliera. Al Ministero della Giustizia si raccomanda di uniformare le prassi attraverso linee guida nazionali e di promuovere la costituzione degli elenchi dei mediatori in tutti i tribunali. Alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'Università viene chiesta la promozione di campagne di comunicazione e di percorsi formativi interdisciplinari, mentre al Consiglio nazionale forense e

alla Scuola superiore della magistratura si propone un impegno formativo mirato alla sensibilizzazione di avvocati e giudici. Il documento sottolinea infine la necessità di aggiornare la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 1998 e di includere la mediazione familiare nelle future strategie europee per i diritti dei minorenni. L'auspicio conclusivo è che la mediazione familiare diventi un presidio stabile di civiltà giuridica e relazionale, capace di promuovere una cultura della pace domestica e di garantire il superiore interesse dei minorenni di età nelle crisi familiari.

Ambito nazionale

Cecchella, Claudio. (2024). Il processo in materia di persone, minorenni e famiglie.

Pisa: Pacini giuridica.

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1458832577>

L'opera di Claudio Cecchella costituisce un'analisi specialistica e approfondita del nuovo quadro normativo processuale per le controversie relative alle persone, ai minorenni e alle famiglie, introdotto dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 in attuazione della delega conferita dalla legge 26 novembre 2021, n. 206 (la cosiddetta Riforma Cartabia). Il testo affronta, tra le altre cose, l'inserimento del Titolo IV-bis all'interno del Libro II del Codice di procedura civile (a partire dall'articolo 473-bis c.p.c.), che disciplina in modo organico il rito unico destinato a sostituire la precedente eterogeneità di procedure. Questa riforma mira a snellire, razionalizzare e uniformare il trattamento giurisdizionale delle controversie relative ai rapporti familiari e alla tutela dei soggetti vulnerabili.

Il volume inizia con un paragrafo dedicato al rito e alla competenza, esaminando quella per materia e quella per territorio nonché i problemi applicativi.

Il secondo paragrafo è dedicato all'analisi del rito unico istituito nel Codice di procedura civile (Titolo IV-bis, a partire dall'articolo 473-bis), superando la precedente pluralità di riti, così da fornire un migliore orientamento in un contesto normativo profondamente mutato, la cui entrata in vigore, sebbene con un periodo transitorio, ha posto immediatamente complessi problemi applicativi.

Il testo affronta le ragioni dell'unificazione e la struttura del rito unico, illustrandone l'applicazione a tutte le materie civili di competenza del tribunale ordinario e minorile. Nel terzo paragrafo sono invece analizzati meticolosamente gli atti introduttivi, dal ricorso alla comparsa, soffermandosi sul regime delle preclusioni e delle speciali riaperture alle difese delle parti previste nel rito e presentando una serie di problemi applicativi.

Il quarto paragrafo affronta, invece, il tema degli obblighi del difensore del genitore, analizzando l'interpretazione letterale e quella sistematica degli articolati, nonché i problemi applicativi relativi, tra gli altri, al nuovo ruolo del difensore nel processo familiare e minorile e ai concetti di verità e privacy.

Il quinto paragrafo fornisce un esame rigoroso della figura del curatore speciale del minorenne, specificando, tra l'altro, i presupposti della nomina e, altresì, il procedimento di revoca, sempre nell'ottica di garantire un'adeguata rappresentanza in caso di conflitto d'interessi o pregiudizio.

Nei paragrafi successivi l'analisi si estende all'udienza di comparizione, alla possibilità di promuovere una previa mediazione familiare e alla disciplina dei provvedimenti provvisori, nonché ai presupposti e all'impugnazione.

Il testo prosegue poi presentando le modalità di svolgimento dell'istruttoria, evidenziando il significativo rafforzamento dei poteri

istruttori d'ufficio del giudice, le indagini dei servizi sociali e la centralità dell'ascolto del minorenne come adempimento obbligatorio. Sono affrontati, inoltre, i temi della decisione, dell'appello e dell'attuazione dei provvedimenti e sono trattate, altresì, alcune casistiche particolari, analizzando i procedimenti della crisi di famiglia nelle forme contenziose e condivise. Particolare rilievo è dato, inoltre, alla gestione processuale della violenza.

Infine, il volume tratta le innovazioni relative all'ordinamento del tribunale unico per le persone, i minorenni e le famiglie (la cui istituzione è prevista a regime), i processi sulla capacità (come l'amministrazione di sostegno), i procedimenti di volontaria giurisdizione e il ruolo potenziato della negoziazione assistita come strumento deflattivo e alternativo al contenzioso.

Ambito nazionale

**De Vido, Sara, e Elena Frasca.
(2025). La tratta di esseri umani
nei conflitti armati. Un approccio
di genere e di giustizia penale
internazionale.**

Studi emigrazione, a. 62, n. 238,
p. 229-238.

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1539317507>

L'articolo affronta il fenomeno della tratta di esseri umani nei contesti di conflitto armato, esaminandolo attraverso una duplice prospettiva: quella di genere e quella della giustizia penale internazionale. Le autrici mettono in evidenza come, nei teatri di guerra, la tratta si intrecci con altre gravi violazioni dei diritti umani, tra cui violenze sessuali, sfruttamento lavorativo e reclutamento forzato, colpendo in modo sproporzionato donne, bambine e gruppi vulnerabili. Dopo aver delineato il quadro normativo internazionale, dal Protocollo di Palermo al diritto internazionale umanitario e penale, l'analisi si concentra sull'inadeguatezza degli strumenti giuridici esistenti nel riconoscere la specificità di genere della tratta in situazioni di conflitto. In particolare, De Vido e Frasca sottolineano la necessità di superare un approccio neutro che, di fatto, rende invisibile le esperienze delle vittime e ostacola l'individuazione delle responsabilità penali. L'articolo propone una rilettura delle fattispecie di crimini contro l'umanità e di

crimini di guerra alla luce della prospettiva di genere, suggerendo un ampliamento dell'ambito applicativo della giurisdizione internazionale per includere la tratta come forma autonoma di violenza strutturale e sistematica. Le autrici richiamano inoltre la rilevanza delle decisioni della Corte penale internazionale e dei tribunali ad hoc, che progressivamente riconoscono la dimensione sessuata della tratta e la sua funzione di controllo e dominio nei conflitti. In conclusione, l'approccio di genere e di giustizia penale internazionale viene presentato come strumento essenziale per costruire una risposta globale, integrata e centrata sulla dignità delle vittime, capace di coniugare prevenzione, repressione e riparazione in chiave trasformativa.

Ambito nazionale

**Milone, Stefania. (2024).
Le principali conseguenze
della Riforma Cartabia sui servizi
sociali in tema di protezione
dei minori.**

Minori giustizia, n. 3, p. 33-45.

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1537621786>

L'articolo analizza le principali ripercussioni della recente Riforma Cartabia (decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149) sui Servizi sociali per la tutela dei minorenni. L'obiettivo è evidenziare come le modifiche legislative impattino direttamente l'operatività quotidiana e l'organizzazione strutturale dei servizi. L'analisi si concentra su quattro aspetti cruciali: le tempistiche stringenti, il ruolo delle relazioni e delle osservazioni, il nuovo articolo 403 cod. civ. e l'affidamento al servizio sociale.

Nell'analisi dell'autrice emerge, tra le altre cose, che le tempistiche stringenti del nuovo rito non tengono nella dovuta considerazione il fatto che le persone, per operare cambiamenti e scelte di vita diverse rispetto al passato, hanno bisogno di un tempo che non necessariamente coincide con quello definito nei procedimenti giudiziari. Nel testo viene altresì esaminato l'impatto del nuovo articolo 403 cod. civ. relativo all'allontanamento del minorenne.

L'affidamento al servizio sociale ha enfatizzato il ruolo centrale del servizio stesso nella gestione delle misure protettive, richiedendo maggiore responsabilità, monitoraggio e rendicontazione continua delle attività. L'articolo 403 cod. civ. opera in un contesto di emergenza che richiede l'immediata collocazione del minorenne in luogo sicuro, quando lo stesso sia moralmente o materialmente abbandonato o si trovi esposto, nell'ambiente familiare, a grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psico-fisica. Vista la delicatezza dell'intervento di cui all'articolo 403 cod. in tal senso, potrebbe essere di grande aiuto la costituzione di équipe specializzate con una formazione specifica e condivisa con le autorità di pubblica sicurezza, con cui sono chiamate a svolgere tali interventi.

In conclusione l'autrice auspica che il testo possa fornire un contributo volto ad avviare delle riflessioni sui temi affrontati e sulle difficoltà segnalate.

Ambito nazionale

Save the Children Italia. (2025). Piccoli schiavi invisibili (15. edizione).

Roma: Save the Children Italia.

Download

<https://resourcecentre.savethechildren.net/document/piccoli-schiavi-invisibili-la-digitalizzazione-della-tratta>

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1538022168>

Il dossier in esame analizza l'evoluzione della tratta e dello sfruttamento dei minori di età nel contesto globale, europeo e italiano, con un focus inedito sul ruolo della digitalizzazione.

La ricerca, basata su fonti ufficiali e contributi di esperti, evidenzia come le crisi globali – economiche, ambientali, belliche e migratorie – abbiano amplificato le vulnerabilità minorili, mentre le reti criminali si sono adattate sfruttando le opportunità offerte dalle tecnologie digitali.

Secondo l'Ufficio delle Nazioni unite contro la droga e il crimine (UNODC), nel 2022 oltre il 38% delle 68.836 vittime di tratta identificate nel mondo erano minori, con un incremento del 31% rispetto al 2019.

Le ragazze costituiscono il 57% delle vittime minorenni, prevalentemente a fini di sfruttamento sessuale, mentre i ragazzi sono maggiormente impiegati nel lavoro forzato.

L'Africa subsahariana e l'America centrale registrano le incidenze più elevate di tratta minorile, ma emergono tendenze crescenti

anche in Europa e in Italia. I conflitti armati e i cambiamenti climatici si configurano come moltiplicatori del rischio, insieme a pratiche diffuse come i matrimoni precoci e forzati, che in contesti di crisi assumono la forma di vera e propria tratta.

In Europa, il fenomeno è in aumento: nel 2023 l'Unione europea ha registrato 10.793 vittime di tratta, di cui 1.358 minorenni. Il 70% è sfruttato sessualmente, il 13% nel lavoro forzato e il 17% in altre attività illecite. Cresce la tratta interna ai Paesi membri e il coinvolgimento di minori di età europei in attività criminali, gestite da reti transnazionali che integrano traffici di droga, migranti e armi. Particolarmente vulnerabili risultano i minorenni stranieri non accompagnati: tra il 2021 e il 2023, oltre 51.000 bambini migranti sono scomparsi dopo essere giunti in Europa. In Italia, la tratta minorile rimane un fenomeno sommerso ma significativo.

Nel 2024 il "Numero verde antitratta" ha valutato 2.853 persone, di cui 137 minorenni; nei primi cinque mesi del 2025 le vittime minorenni rappresentano il 5,2% dei casi. Prevalgono i ragazzi tra i 16 e i 17 anni, provenienti soprattutto da Bangladesh, Tunisia e Gambia. Le regioni più colpite sono Sicilia, Emilia-Romagna e Liguria.

Save the Children interviene attraverso progetti come "Nuovi percorsi", "Vie d'uscita", "Liberi dall'invisibilità" ed "E.V.A.", che uniscono protezione, empowerment e inclusione sociale delle vittime. La parte centrale del dossier è dedicata all'impatto della digitalizzazione sulla tratta: l'*e-trafficking* rappresenta oggi una frontiera in rapida espansione. Le tecnologie digitali – social media, app di messaggistica, criptovalute, piattaforme di gaming e metaverso – abbattano le barriere geografiche e moltiplicano le opportunità di reclutamento e sfruttamento, facilitando l'anonimato e la difficoltà di tracciamento.

Si distinguono due forme principali: il *cyber-enabled trafficking*, in cui la tecnologia potenzia modalità tradizionali di tratta, e il *cyber-dependent trafficking*, che si svolge interamente online, ad esempio attraverso il *live streaming* degli abusi o la *sextortion*.

Tra le modalità più diffuse di adescamento online figurano il *grooming*, la manipolazione affettiva dei cosiddetti "lover boys" e la *gamification* dello sfruttamento, che normalizza condotte criminali attraverso dinamiche ludiche.

Queste strategie rendono difficile il riconoscimento delle vittime, che spesso non si percepiscono come tali. Il dossier si conclude con raccomandazioni operative volte a rafforzare la cooperazione internazionale, la formazione di operatori e forze dell'ordine, la prevenzione nelle scuole e la regolamentazione delle piattaforme digitali.

