
RASSEGNA GIURIDICA

INFANZIA e ADOLESCENZA

Istituto
degli
Innocenti



CENTRO NAZIONALE
DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA

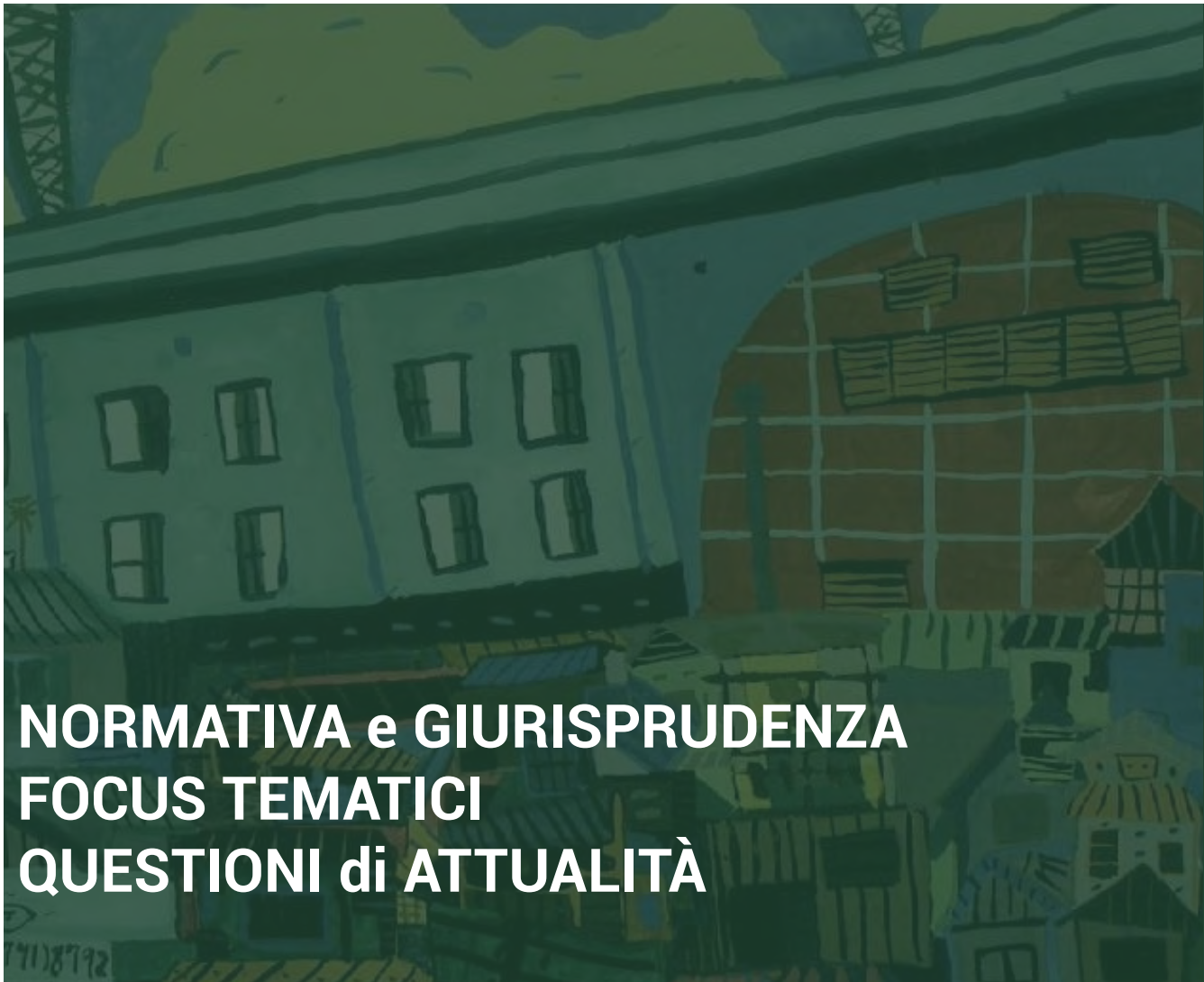
CENTRO
DI DOCUMENTAZIONE
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA
REGIONE TOSCANA

2

2021

APRILE - GIUGNO

ISTITUTO
DEGLI INNOCENTI
FIRENZE



NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
FOCUS TEMATICI
QUESTIONI di ATTUALITÀ

Capo del Dipartimento

Ilaria Antonini

Ufficio II - Politiche per la famiglia

Dirigente coordinatore

Tiziana Zannini

Servizio II - Promozione dei servizi per la famiglia, relazioni internazionali e comunitarie

Dirigente coordinatore

Alfredo Ferrante

Presidente

Maria Grazia Giuffrida

Direttore Generale

Sabrina Breschi

Direttore Area Infanzia e Adolescenza

Aldo Fortunati

Servizio documentazione, biblioteca e archivio storico

Anna Maria Maccelli

Gruppo di redazione

Anna Maria Maccelli (coordinamento),
Luca Giacomelli (Normativa e giurisprudenza, Focus tematici),
Marta Lavacchini (Questioni di attualità),
Carla Mura (Normativa e giurisprudenza, Focus tematici)

Coordinamento esecutivo

Paola Senesi

Aurora Siliberto

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi e Ylenia Romoli

EDA Servizi

Approfondimento giuridico allegato al periodico trimestrale
Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza registrato presso il
Tribunale di Firenze con n. 4963 del 15/05/2000

Pubblicato online nel mese di novembre 2021

Istituto degli Innocenti

Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze
tel. 055 2037363 - fax 055 2037205
email: biblioteca@istitutodegliinnocenti.it

www.minori.gov.it
www.minoritoscana.it
www.istitutodegliinnocenti.it

Assessorato alle Politiche sociali

Serena Spinelli

Settore Innovazione sociale

Alessandro Salvi

RASSEGNA GIURIDICA INFANZIA e ADOLESCENZA

2

2021

APRILE - GIUGNO

CENTRO NAZIONALE
DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA

CENTRO
DI DOCUMENTAZIONE
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA
REGIONE TOSCANA

GUIDA ALLA LETTU- RA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

L'approfondimento giuridico

La *Rassegna giuridica infanzia e adolescenza* è un trimestrale interattivo di informazione giuridica sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nasce all'interno delle attività di reperimento, trattamento e diffusione della documentazione giuridica condotta dall'Istituto degli Innocenti nell'ambito delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.

L'approfondimento giuridico intende favorire l'aggiornamento professionale degli operatori con l'obiettivo di diffondere la conoscenza giuridica e offrire un quadro aggiornato sulle novità legislative (leggi, decreti, regolamenti e direttive europee e altri documenti giuridici) che sono alla base dell'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

La **Rassegna giuridica** è suddivisa in tre sezioni:

Normativa e giurisprudenza. La sezione presenta le novità giuridiche internazionali, europee, nazionali e regionali pubblicate nel trimestre di pertinenza. Le norme presentate sono organizzate per livello (internazionale, europeo, nazionale e regionale), per ambito tematico di riferimento e in ordine cronologico.

La **giurisprudenza** riporta le pronunce più significative pubblicate sui siti ufficiali delle Corti superiori italiane (Corte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato), europee (Corte di Giustizia dell'UE) e internazionali (Corte europea per i diritti dell'uomo) organizzate per livello (internazionale, europeo e nazionale), per

tematiche della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e in ordine cronologico.

A corredo di norme e sentenze, abstract, massime e collegamenti ipertestuali che rimandano al documento integrale pubblicato sulle fonti ufficiali (come Gazzetta Ufficiale, BUR, siti ufficiali della Camera e del Senato).

Focus tematici. La sezione presenta approfondimenti giuridici su alcune norme o altri atti, introduzioni generali a tematiche di rilievo – attraverso una panoramica della disciplina di riferimento – e approfondimenti su progetti di legge di interesse nella legislatura in corso.

Questioni di attualità. La sezione prende in esame specifiche problematiche attinenti ai diritti e alla tutela dei minori di età mediante l'approfondimento di sentenze particolarmente rilevanti per l'evoluzione del dibattito in materia.

Tutta la documentazione giuridica è organizzata secondo i raggruppamenti tematici della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), definiti nelle **linee guida** predisposte dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per la redazione da parte degli Stati Parte dei rapporti all'Onu sullo stato di attuazione della CRC nel proprio Paese.

Gli ambiti tematici

Gli ambiti tematici di riferimento sono i seguenti:

Misure generali di attuazione

Definizione di minore di età

Principi generali

Diritti civili e libertà

Violenza

Ambiente familiare e misure alternative

Disabilità, salute e assistenza

Educazione, gioco e attività culturali

Misure speciali di protezione

Follow-up del Protocollo opzionale sulla vendita, la prostituzione e la pornografia riguardanti bambini e ragazzi

Follow-up del Protocollo opzionale sul coinvolgimento di bambini e ragazzi nei conflitti armati

La documentazione è organizzata, inoltre, per tematica specifica (che corrisponde alla materia prevalente contenuta nel testo), per argomento o argomenti principali trattati dal testo e con l'indicazione degli estremi identificativi, in modo da mettere in rilievo gli aspetti più specifici di ogni singolo documento giuridico e facilitarne la lettura.

Per approfondire la ricerca

Per ulteriori approfondimenti si può consultare il **catalogo della Biblioteca Innocenti Library** e contattare la Biblioteca (biblioteca@istitutodegliinocenti.it, tel. 055-2037363) per richiedere assistenza.

INDICE

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA

FOCUS TEMATICI

QUESTIONI di ATTUALITÀ

Normativa internazionale

Violenza

Onu. Consiglio di sicurezza, Risoluzione del 27 aprile 2021, S/RES/2573 (2021), Protection of civilians in armed conflict

Violenza

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, Risoluzione del 28 maggio 2021, n. 2378, Strengthening the role of young people in the prevention and resolution of conflicts

Misure speciali di protezione

Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri, Dichiarazione del 28 aprile 2021, on the need to protect children's privacy in the digital environment

Normativa europea

Educazione, gioco, attività culturali

Unione Europea. Consiglio dell'Unione europea, Decisione del 10 maggio 2021, n. 2021/764, che istituisce il programma specifico di attuazione di Orizzonte Europa – il programma quadro di ricerca e innovazione, e che abroga la decisione (UE) 2013/743/UE

Educazione, gioco, attività culturali

Unione Europea. Parlamento europeo, Consiglio UE, Regolamento del 20 maggio 2021, n. 2021/818, che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013

Salute e assistenza

Unione Europea. Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione del 14 giugno 2021, n. 2021/1004, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia

Normativa nazionale

Misure generali di attuazione

Consiglio dei ministri, Decreto Legge del 6 maggio 2021, n. 59, Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti

Ambiente familiare e misure alternative

Parlamento, Legge dell'1 aprile 2021, n. 46, Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale

Ambiente familiare e misure alternative

Consiglio dei ministri, Decreto legge dell'8 giugno 2021, n. 79, Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori

Salute e assistenza

Ministero della salute, Ordinanza del 21 maggio 2021, Linee guida per la gestione in sicurezza di attività educative non formali e informali, e ricreative, volte al benessere dei minori durante l'emergenza COVID-19

Normativa regionale

Misure generali di attuazione

Lazio. LR 10.06.2021, n. 7, Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i sessi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile di qualità nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne. Modifiche alla legge regionale 19 marzo 2014, n. 4 di riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne

Misure speciali di protezione

Puglia. LR 26.05.2021, n. 10, Interventi a favore dei soggetti fragili per l'accesso all'istituto di Amministrazione di sostegno e dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati

Misure generali di attuazione

Sicilia. LR 15.04.2021, n. 9, Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale

Giurisprudenza internazionale**Violenza**

Corte europea diritti dell'uomo, sez. I,
11 maggio 2021, n. 44166

Giurisprudenza europea**Educazione, gioco, attività culturali**

Corte giustizia UE, sez. VI, 03 giugno 2021,
n. 194

Giurisprudenza nazionale**Principi generali**

Cassazione civile, sez. lav., 08 aprile 2021,
n. 9379

Ambiente familiare e misure alternative

Cassazione civile, sez. lav., 08 aprile 2021,
n. 9377

Ambiente familiare e misure alternative

Cassazione civile, sez. VI, 20 maggio 2021,
n. 13861

Focus tematici

Famiglia e politiche familiari: un quadro
normativo

Lavoro e maternità: un quadro normativo

Il lavoro minorile: un quadro normativo

I diritti dei minori in relazione all'ambiente
digitale: un approfondimento giuridico

Questioni di attualità

Il riconoscimento del rapporto di filiazione tra
bambini nati all'estero da maternità surrogata
e genitori intenzionali: la trascrizione del
relativo atto di nascita in Italia

NORMA- TIVA E GIURIS- PRU- DENZA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

- . NORMATIVA INTERNAZIONALE
- . NORMATIVA EUROPEA
- . NORMATIVA NAZIONALE
- . NORMATIVA REGIONALE
- . GIURISPRUDENZA
INTERNAZIONALE
- . GIURISPRUDENZA EUROPEA
- . GIURISPRUDENZA NAZIONALE

La sezione presenta le **novità giuridiche** internazionali, europee, nazionali e regionali.

Le norme presentate sono organizzate per livello (internazionale, europeo, nazionale e regionale), per ambito tematico di riferimento e in ordine cronologico.

La **giurisprudenza** riporta le pronunce più significative pubblicate sui siti ufficiali delle Corti superiori italiane (Corte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato), europee (Corte di Giustizia dell'UE) e internazionali (Corte europea per i diritti dell'uomo) organizzate per livello (internazionale, europeo e nazionale), per tematiche di riferimento e in ordine cronologico.

Normativa internazionale

Violenza

Minori e conflitti armati

utilizzo militare delle scuole

ONU. Consiglio di sicurezza, Risoluzione
del 27 aprile 2021, S/RES/2573(2021),
Protection of civilians in armed conflict

Nella presente Risoluzione, il Consiglio di sicurezza ribadisce, innanzitutto, la sua primaria responsabilità nel mantenere la pace e la sicurezza internazionali e, in tale contesto, la necessità di promuovere e garantire il rispetto del diritto internazionale umanitario. Viene espressa una grave preoccupazione per il livello di violenza contro i civili in situazioni di conflitto armato, compresi attacchi indiscriminati e insediamento di postazioni militari in aree densamente popolate, e per il loro impatto devastante sui civili. Ciò rischia di esacerbare maggiormente le fragilità e le vulnerabilità socio-economiche già esistenti, sovraccaricare le risorse limitate, con conseguente riduzione dell'accesso ai servizi essenziali come l'assistenza sanitaria, l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, con conseguenze devastanti per la popolazione civile e ostacolando un'efficace risposta umanitaria. Per quanto riguarda i minori, viene espressa grande preoccupazione per l'utilizzo militare delle scuole in violazione del diritto internazionale applicabile: tale uso può rendere le scuole dei bersagli legittimi di attacco e mettere in tal modo in pericolo la sicurezza – nonché l'istruzione stessa – dei minori e dei loro insegnanti. Il Consiglio condanna dunque fermamente gli attacchi in situazioni di conflitto armato diretti contro civili in quanto tali e altre persone protette o oggetti civili, nonché attacchi indiscriminati o sproporzionati, che comportino, per la popolazione civile, la privazione di oggetti indispensabili alla loro sopravvivenza, in quanto violazioni concrete del diritto internazionale umanitario. Deplora, inoltre, le conseguenze umanitarie che questi attacchi hanno a lungo termine a danno della popolazione civile e chiede che tutte le parti in conflitto pongano immediatamente fine a tali pratiche.

Normativa internazionale

Violenza

Minori e conflitti armati

ruolo dei giovani nella prevenzione
e nella risoluzione dei conflitti

Consiglio d'Europa. Assemblea
parlamentare, Risoluzione del 28 maggio
2021, n. 2378, *Strengthening the role
of young people in the prevention and
resolution of conflicts*

L'Assemblea parlamentare del COE tratta il tema del rafforzamento del ruolo dei giovani nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti. Si ricorda, innanzitutto, che L'Europa ha diversi conflitti attivi e prolungati sul suo territorio, i quali privano generazioni di giovani di opportunità per un futuro migliore. Allo stesso tempo, essi costituiscono uno dei gruppi più vulnerabili nei paesi colpiti da conflitti armati.

Per poter raggiungere un accordo di pace duraturo è imprescindibile il coinvolgimento positivo dei giovani. Tuttavia il loro potenziale e il loro contributo a un'efficace regolamentazione dei conflitti e alla costruzione della pace ha ricevuto poca attenzione e sostegno. Tra le altre cose, in questo contesto, l'Assemblea parlamentare deplora che la quota dei giovani nelle legislature sia diminuita nel corso degli anni: solo il 3,9% dei parlamentari nazionali in Europa ha meno di 30 anni. Ciò è in parte legato ad atteggiamenti negativi nei confronti delle capacità dei giovani ma anche a diverse barriere strutturali, individuali e organizzative all'ingresso nel sistema. Di conseguenza, i giovani cercano alternative alla partecipazione, come scendere in piazza o impegnarsi attraverso i social media. Per promuovere la partecipazione dei giovani, i leader politici dovrebbero avvalersi degli strumenti esistenti, come la Carta europea rivista sulla partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale del Congresso dei poteri locali e regionali del COE, e creare strutture che diano ai giovani la possibilità di avere un impatto reale.

Incoraggiare la partecipazione delle generazioni più giovani al processo decisionale locale e regionale attraverso i consigli e i parlamenti dei giovani è un passo importante verso la loro inclusione nella politica tradizionale.

Normativa internazionale

Misure speciali di protezione

Internet e trattamento dati

ambiente digitale

Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri,
Dichiarazione del 28 aprile 2021, *on the
need to protect children's privacy in the
digital environment*

In questa Dichiarazione, il Comitato dei ministri ribadisce che, in tutti gli Stati membri del COE, i minori hanno il diritto di godere pienamente dell'intera gamma di diritti umani sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e i loro protocolli. Questi diritti dovrebbero essere pienamente rispettati, protetti e realizzati, sia offline che online, in un ambiente di globalizzazione e connessione politica, economica e culturale senza precedenti. Il Comitato richiama la Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2016-2021), che ha individuato i diritti dei minori nell'ambiente digitale come uno dei suoi settori prioritari, e la strategia di governance di Internet del Consiglio d'Europa (2016-2019), secondo cui Internet dovrebbe essere un ambiente sicuro, protetto, aperto, gratuito e abilitante per tutti, compresi ovviamente anche i minorenni, senza alcun tipo di discriminazione. Alla luce di tutto ciò, il Comitato ritiene che i quadri nazionali e, più in generale, tutte le misure in questo ambito, dovrebbero garantire l'effettiva protezione dei diritti dei minori e, a questo scopo, esprime la necessità di intensificare gli sforzi in questo settore, rivolgendo agli Stati membri una serie di inviti in tal senso.

Normativa europea

Educazione, gioco, attività culturali

Attività educative, ricreative, culturali e di svago

programmi europei

Unione Europea. Consiglio dell'Unione europea, Decisione del 10 maggio 2021, n. 2021/764, che istituisce il programma specifico di attuazione di Orizzonte Europa — il programma quadro di ricerca e innovazione, e che abroga la decisione (UE) 2013/743/UE

Con questa Decisione, il Consiglio dell'UE stabilisce il programma specifico di attuazione di Orizzonte Europa – il programma quadro di ricerca e innovazione («programma specifico»), come stabilito all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2021/695. Vengono stabiliti gli obiettivi operativi del programma specifico, il bilancio per il periodo 2021-2027, le modalità di attuazione del programma specifico e le attività da svolgere nel suo ambito. Gli obiettivi operativi contenuti nell'art. 2 sono: rafforzare la ricerca di frontiera e di base d'eccellenza; rafforzare e diffondere l'eccellenza, anche favorendo una più ampia partecipazione in tutta l'Unione; rafforzare il legame tra la ricerca, l'innovazione e, se del caso, l'istruzione e le altre politiche, incluse le complementarità con le politiche e le attività di R&I a livello nazionale, regionale e dell'Unione; sostenere l'attuazione delle priorità d'intervento dell'Unione, inclusi in particolare gli SDG e l'accordo di Parigi; promuovere la R&I responsabile, tenendo conto del principio precauzionale; rafforzare la dimensione di genere nell'ambito del programma specifico; accrescere i legami di collaborazione nella R&I europea attraverso i settori e le discipline, incluse le scienze sociali e umane; rafforzare la cooperazione internazionale; collegare e sviluppare le infrastrutture di ricerca in tutto lo Spazio europeo della ricerca (SER) e fornire un accesso transnazionale; attrarre i talenti, formare e trattenere i ricercatori e gli innovatori nel SER, anche tramite la mobilità; promuovere la scienza aperta e garantire la visibilità al pubblico e il libero accesso alle pubblicazioni scientifiche e ai dati di ricerca, incluse le opportune eccezioni; incoraggiare lo sfruttamento dei risultati della R&I e diffondere attivamente e sfruttare i risultati, in particolare per l'effetto leva sugli investimenti privati e lo sviluppo di politiche; raggiungere, attraverso le missioni di R&I, obiettivi ambiziosi entro un termine stabilito; migliorare la relazione e l'interazione tra scienza e società, incluse la visibilità della scienza nella società e la comunicazione scientifica, e promuovere il coinvolgimento dei cittadini e degli utenti finali nei processi di coprogettazione e cocreazione; accelerare la trasformazione industriale, anche mediante competenze migliorate per l'innovazione; stimolare le attività di R&I nelle PMI e la creazione e l'espansione di imprese innovative, in particolare le start-up, le PMI e in casi eccezionali le piccole imprese a media capitalizzazione; migliorare l'accesso al capitale di rischio, anche tramite sinergie con il programma InvestEU istituito dal regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio (11), in particolare quando il mercato non fornisce finanziamenti sostenibili.

 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0764&qid=1624436763865>

Normativa europea

Educazione, gioco, attività culturali

Attività educative, ricreative, culturali e di svago
programmi europei

Unione Europea. Parlamento europeo,
Consiglio dell'Unione europea,
Regolamento del 20 maggio 2021, n.
2021/818, che istituisce il programma
Europa creativa (2021-2027) e che
abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013

Il presente Regolamento istituisce il programma Europa creativa per il periodo 2021-2027. Ne sono stabiliti gli obiettivi, il bilancio per il periodo che va dal 2021 al 2027, le forme di finanziamento dell'Unione e le regole di erogazione dei finanziamenti. Gli obiettivi specifici del programma sono i seguenti: valorizzare la cooperazione artistica e culturale a livello europeo al fine di sostenere la creazione di opere europee e irrobustire la dimensione economica, sociale ed esterna dei settori culturali e creativi europei nonché l'innovazione e la mobilità in tali settori; promuovere la competitività, la scalabilità, la cooperazione, l'innovazione e la sostenibilità, anche attraverso la mobilità, nel settore audiovisivo europeo; promuovere la cooperazione programmatica e azioni innovative a sostegno di tutte le sezioni del programma e promuovere un ambiente mediatico e un'alfabetizzazione mediatica diversificate, indipendenti e pluralistiche, favorendo in tal modo la libertà di espressione artistica, il dialogo interculturale e l'inclusione sociale. Il programma si compone delle seguenti sezioni: la sezione Cultura, che riguarda i settori culturali e creativi, ad eccezione del settore audiovisivo; la sezione MEDIA, che riguarda il settore audiovisivo; la sezione transettoriale, che riguarda le azioni in tutti i settori culturali e creativi. Tutti gli obiettivi del programma sono perseguiti mediante azioni aventi un valore aggiunto europeo. Sono perseguiti in modo da incoraggiare l'inclusione, l'uguaglianza, la diversità e la partecipazione, le quali, laddove necessario, sono conseguite mediante incentivi specifici che garantiscano che le persone con disabilità, le persone appartenenti a minoranze e le persone appartenenti a gruppi socialmente emarginati accedano ai settori culturali e creativi e incoraggino la loro partecipazione attiva in tali settori, anche nel processo creativo e nell'ampliamento del pubblico; promuovono, inoltre, la parità di genere, in particolare come motore della creatività, della crescita economica e dell'innovazione.

Normativa europea

Salute e assistenza

Povertà

povertà educativa

Unione Europea. Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione del 14 giugno 2021, n. 2021/1004, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia

Questa Raccomandazione ha l'obiettivo di prevenire e combattere l'esclusione sociale garantendo l'accesso dei minori bisognosi a una serie di servizi fondamentali, contribuendo in questo modo alla difesa dei diritti dei minori attraverso la lotta alla povertà infantile e alla promozione delle pari opportunità. Le raccomandazioni principali rivolte agli Stati membri sono innanzitutto due: accesso effettivo e gratuito a un'educazione e cura della prima infanzia di alta qualità, all'istruzione e alle attività scolastiche, ad almeno un pasto sano al giorno a scuola e all'assistenza sanitaria; accesso effettivo a una nutrizione sana e a un alloggio adeguato. Inoltre, il Consiglio raccomanda agli Stati membri di individuare i minori bisognosi e, all'interno di questo gruppo, tenere conto, laddove opportuno nella definizione delle misure integrate nazionali, degli svantaggi specifici affrontati in particolare da minori: senza fissa dimora o in situazioni di grave disagio abitativo; con disabilità; con problemi di salute mentale; provenienti da un contesto migratorio o appartenenti a minoranze etniche, in particolare Rom; che si trovano in strutture di assistenza alternativa, in particolare istituzionale; in situazioni familiari precarie.

Normativa nazionale

Misure generali di attuazione

Piani sociali

piano nazionale di ripresa e resilienza

Consiglio dei ministri, Decreto Legge del 6 maggio 2021, n. 59, Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti

Questo DL dispone all'art. 1, l'approvazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari, finalizzato ad integrare, con risorse nazionali, gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per 30,6 miliardi di euro complessivi per gli anni dal 2021 al 2026. In relazione al settore della conoscenza è previsto un investimento di 500 milioni di euro, 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026, gestito dal Ministero dell'università e della ricerca, relativo ad "Iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale". Nel DL è previsto, inoltre, un rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027, con un incremento di 15,5 miliardi di euro per le annualità che vanno dal 2022 al 2031, finalizzato ad accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti del PNRR. La somma di 135 milioni (35 per il 2022, 45 milioni per il 2023 e 55 milioni per il 2024) è alla realizzazione di un'unica Rete di interconnessione nazionale dell'istruzione.

Normativa nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Sostegno finanziario alle famiglie

sostegno alla genitorialità

Parlamento, Legge dell'1 aprile 2021, n. 46, Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale

La presente legge, al fine di favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione, in particolare femminile, delega il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico, attraverso l'assegno unico e universale. L'adozione dei suddetti decreti avviene su proposta dei Ministri con delega per la famiglia, lavoro e politiche sociali, economia e finanze, sentita la Conferenza unificata.

Normativa nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Sostegno finanziario alle famiglie

sostegno alla genitorialità

Consiglio dei ministri, Decreto legge dell'8 giugno 2021, n. 79, Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori

Con il presente DL il Consiglio dei ministri ha introdotto una serie di misure urgenti per sostenere la genitorialità, le quali hanno efficacia immediata e durata transitoria. Il testo, oltre a prevedere un potenziamento dell'importo degli Assegni per il nucleo familiare, introduce un assegno temporaneo (c.d. assegno ponte) per quelle famiglie che non hanno i requisiti necessari per ottenere gli assegni di cui sopra. Tale misura è prevista, per un periodo limitato, a partire dal mese di luglio e fino al 31 dicembre 2021.

Normativa nazionale

Salute e assistenza

COVID-19

attività educative

Ministero della salute, Ordinanza del 21 maggio 2021, Linee guida per la gestione in sicurezza di attività educative non formali e informali, e ricreative, volte al benessere dei minori durante l'emergenza COVID-19.

L'Ordinanza del Ministero della salute contiene le Linee guida per la gestione in sicurezza di attività educative non formali e informali, e ricreative, volte al benessere di bambini e bambine e di ragazzi e ragazze durante l'emergenza COVID-19, aggiornate al 21 maggio 2021 (la prima pubblicazione è avvenuta con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020). Il testo è stato redatto grazie al lavoro congiunto con l'Associazione nazionale comuni italiani, Unione delle Province d'Italia, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la Società italiana di pediatria, d'intesa con i Ministeri dell'istruzione, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche giovanili e dello sport, ed è integrato dalle raccomandazioni del Comitato tecnico-scientifico del Dipartimento della protezione civile, della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le Linee guida si rivolgono ai soggetti pubblici e privati che offrono attività educative non formali e informali, nonché attività ricreative volte al benessere dei minori di età, fermi restando i protocolli e le linee guida vigenti che disciplinano attività specifiche quali ad esempio attività sportive, culturali, etc. Tra tali attività sono ricomprese, a titolo esemplificativo, le attività svolte: in centri estivi; in servizi socioeducativi territoriali; in centri con funzione educativa e ricreativa destinati a bambini e ragazzi; presso associazioni, scout, cooperative, parrocchie e oratori, gruppi giovanili delle comunità religiose (c.d. attività di comunità).

Normativa regionale

Misure generali di attuazione

Politiche sociali

pari opportunità

Lazio. LR 10.06.2021, n. 7, Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i sessi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile di qualità nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne. Modifiche alla legge regionale 19 marzo 2014, n. 4 di riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne

La presente LR introduce una serie di disposizioni dirette a promuovere la parità di retribuzione tra i sessi, il sostegno all'occupazione e all'imprenditoria femminile di qualità e la valorizzazione delle competenze delle donne. L'articolo 1 stabilisce che la Regione riconosce la parità di genere come uno dei valori fondamentali di cittadinanza e di convivenza, oltreché un principio cardine per lo sviluppo socio economico del territorio e agisce, in tal senso, per la rimozione degli ostacoli che impediscono una piena uguaglianza formale e sostanziale tra uomini e donne nella partecipazione alla vita economica e sociale, promuovendo l'affermazione di un rafforzato ruolo delle donne nella società e la diffusione di una cultura antidiscriminatoria a tutti i livelli.

La Regione opera affinché tale parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini sia assicurata in tutti i campi, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione. A tal fine la presente LR detta delle disposizioni per favorire: il rispetto del principio di parità retributiva tra i sessi e il contrasto ai differenziali retributivi di genere; la permanenza, il reinserimento e l'affermazione delle donne, sia lavoratrici dipendenti che libere professioniste, nel mercato del lavoro; la valorizzazione delle competenze delle donne; la conciliazione dei tempi di vita e tempi di lavoro e l'equa distribuzione delle responsabilità di cura familiare; la diffusione di una cultura organizzativa non discriminatoria nelle imprese.

Normativa regionale

Misure speciali di protezione

Minori stranieri

tutori volontari

Puglia. LR 26.05.2021, n. 10, Interventi a favore dei soggetti fragili per l'accesso all'istituto di Amministrazione di sostegno e dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati

Nella presente LR, la Regione Puglia, al fine di promuovere le politiche sociali finalizzate alla tutela delle persone fragili, istituisce un fondo per l'attività di sostegno a supporto della fragilità patologica ed economica, finalizzato a sostenere il ricorso all'istituto dell'Amministrazione di sostegno da parte del Giudice tutelare per le persone prive di reddito e di beni immobili. L'intervento finanziario della Regione può essere richiesto dai Comuni di residenza del beneficiario di procedura tutelare o dai Comuni indicati nel pronunciamento del Giudice tutelare a seguito di istanza dell'Amministratore di sostegno corredata dal provvedimento del Giudice.

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati (MSNA), l'articolo 4, stabilisce che la Regione Puglia provvede al rimborso, nei limiti delle disponibilità finanziarie assegnate, degli oneri sostenuti per la stipulazione di polizze assicurative contratte in favore di tutori volontari di MSNA, di cui alla legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), in ragione della loro funzione. Il contributo finanziario è assegnato, in base all'ordine cronologico delle presentazioni delle richieste, dalla struttura regionale competente in materia di servizi sociali.

Normativa regionale

Misure generali di attuazione

Politiche sociali

bullismo | cyberbullismo | strutture per minori
| minori vittime di abuso e maltrattamento
| minori con disabilità

Sicilia. LR 15.04.2021, n. 9, Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale.

Questa LR contiene una serie di disposizioni programmatiche e correttive relative a diversi ambiti. In particolare, l'articolo 37 al comma 4 stabilisce che per favorire il contrasto ai fenomeni di bullismo e cyberbullismo in tutte le loro manifestazioni, di tutelare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minori e promuovere un uso consapevole della rete internet e dei social network, la Regione, senza oneri a carico del bilancio e con la collaborazione dell'Ufficio scolastico regionale, istituisce la settimana regionale contro il bullismo e il cyberbullismo, da celebrarsi anche presso le sedi istituzionali della Regione nella prima decade di febbraio, in coincidenza con la giornata nazionale dedicata al tema, prevista per il 7 febbraio di ogni anno. L'articolo 39 riguarda, invece, la tutela della sicurezza di anziani, minori e disabili e afferma che la Regione promuova la sicurezza di bambine, bambini e persone anziane e disabili ospitati nelle strutture pubbliche e private preposte alla loro cura e assistenza come asili nido, scuole d'infanzia e strutture socio-sanitarie. Per garantire la massima tutela dei soggetti ospitati nelle strutture di cui sopra che si trovino in condizioni di incapacità o difficoltà ad esprimersi, l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro è autorizzato a concedere a seguito di apposita graduatoria contributi alle medesime strutture che si dotino di sistemi di videosorveglianza e telecamere a circuito chiuso di nuova generazione, da installarsi negli ambienti adibiti ad uso comune. Inoltre, per rispondere alle emergenze segnalate ai Tribunali per i minorenni della Sicilia, nei soli casi di necessità di ricovero di minori vittime di abuso, l'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, è autorizzato ad elevare senza oneri a carico del bilancio della Regione gli standard di cui ai decreti del Presidente della Regione del 29 giugno 1988 e del 4 giugno 1996, n. 158 fino ad un numero massimo di cinque posti per comunità alloggio autorizzata al funzionamento e convenzionata ai sensi della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 e successive modificazioni. L'articolo 95 riguarda i "Parchi gioco inclusivi" e stabilisce che, in attuazione dell'articolo 31 della Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità, che valorizza la funzione socializzante ed educativa del gioco riconoscendo al bambino con disabilità il diritto a dedicarsi al gioco e alle attività ricreative proprie della sua età, la Regione promuove la creazione presso i comuni di parchi gioco inclusivi, quali spazi idoneamente attrezzati per lo svolgimento di attività ludiche fruibili contemporaneamente da bambine e bambini normodotati/i e disabili. Inoltre, il comma 2 stabilisce che, per contrastare gli effetti prodotti dalla pandemia Covid-19 sul piano emotivo, cognitivo e relazionale sui minori con disabilità e sulle rispettive famiglie, l'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro, a integrazione delle iniziative regionali già adottate e finanziate con specifico avviso regionale a valere sulle risorse del Fondo nazionale politiche sociali.

Giurisprudenza internazionale

Violenza

Abusi e maltrattamenti

diritto alla vita

Corte europea diritti dell'uomo,
sez. I, 11 maggio 2021, n. 44166

Secondo la Corte EDU, la ricorrente non può invocare lo status di vittima e quindi lamentare la violazione del diritto alla vita da un punto di vista sostanziale alla luce del risarcimento di € 100.000,00 accettato dalla ricorrente in via transattiva per la definizione del processo civile. La Corte ha ritenuto che questa sia una somma sufficiente a far perdere lo status di vittima.

Giurisprudenza europea

Educazione, gioco, attività culturali

Diritto allo studio

accesso all'istruzione e alla formazione professionale
figli lavoratori stranieri

Corte giustizia UE,
sez. VI, 03 giugno 2021, n. 194

I figli minori di lavoratori stranieri, i quali tuttavia non soddisfino i requisiti previsti dalla normativa europea, non sono in grado di avvalersi del diritto di accesso all'istruzione generale e alla formazione professionale come garantito dalla suddetta normativa. Non vi è dunque alcuna violazione.

Giurisprudenza nazionale

Principi generali

Permesso di soggiorno cittadini stranieri

disparità di trattamento sulla base della cittadinanza

Cassazione civile, sez. lav.,
08 aprile 2021, n. 9379

La Corte ritiene di dover sollevare questione di costituzionalità della normativa impugnata, nella parte in cui prevede che per i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno unico lavoro, ai fini del pagamento degli assegni per il nucleo familiare, sia calcolato sui soli familiari residenti in Italia mentre tale limitazione non è prevista per gli italiani.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Rapporto nonni-nipoti

beneficio della pensione di reversibilità

Cassazione civile, sez. lav.,
08 aprile 2021, n. 9377

La gravidanza del vincolo di solidarietà familiare e lo stato di bisogno economico vanno infatti valorizzati anche nel rapporto tra nonno e nipote (anche di maggiore età) e il dato anagrafico, che distinguerebbe tra nipoti minori di età, abili o inabili, e i nipoti interdetti di maggiore età, introduce un divario irragionevole, incoerente col fondamento solidaristico della pensione di reversibilità. Viene pertanto sollevata questione di legittimità costituzionale.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Sostegno alla genitorialità

tutela della lavoratrice madre

Cassazione civile, sez. VI,
20 maggio 2021, n. 13861

La deroga al divieto di licenziamento della lavoratrice madre, dall'inizio della gestazione fino al compimento dell'età di un anno del bambino, opera solo in caso di cessazione dell'intera attività aziendale, sicché, trattandosi di fattispecie normativa di stretta interpretazione, essa non può essere applicata in via estensiva o analogica alle ipotesi di cessazione dell'attività di un singolo reparto dell'azienda, ancorché dotato di autonomia funzionale. Il diritto all'indennità pertanto non spetta.

FOCUS TEMA- TICI

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

Nella sezione si riportano approfondimenti giuridici su alcune norme o altri atti, introduzioni generali a tematiche di rilievo – attraverso una panoramica della disciplina di riferimento – e approfondimenti su **progetti di legge** di interesse nella legislatura in corso.

Focus tematici

Famiglia e politiche familiari: un quadro normativo

Il concetto di “famiglia” non si presta, di per sé, a una definizione puntuale e univoca, designando un’entità che, lungi dall’essere statica e invariabile, risente in larga misura del mutamento dei costumi, della cultura e dei rapporti economico-sociali. Non esiste pertanto un’idea di famiglia storica e sempre uguale a sé stessa, bensì, la sua struttura e la sua fisionomia cambiano nel corso del tempo, in funzione dei bisogni e degli interessi – a loro volta, storicamente mutevoli – di cui sono portatori i soggetti che la compongono.

Altrettanto complesso è dunque il rapporto tra famiglia e diritto: è nota la similitudine secondo cui la famiglia doveva apparire come “un’isola che il mare del diritto poteva lambire, ma lambire soltanto [...]”. L’auspicio era dunque che fosse circoscritto al minimo essenziale il ricorso alla regolazione giuridica dei rapporti familiari. Tuttavia, la modernità ha dimostrato quanto invece sia fondamentale l’intervento del diritto anche con riguardo all’“isola familiare” al fine di regolare ma soprattutto di tutelare tutti i suoi componenti – specialmente quelli più vulnerabili – sia all’interno, sia verso l’esterno.

La famiglia rappresenta un istituto fondamentale che ha subito profonde trasformazioni, soprattutto a partire dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 e dalle riforme che si sono susseguite nel tempo per rendere concreti e attuali i valori e i principi fondamentali sanciti dal testo costituzionale e dal sistema internazionale e sovranazionale di cui l’ordinamento italiano fa parte integrante.

La **Costituzione** conferma la posizione della comunità familiare quale nucleo informatore della struttura sociale nel cui ambito la personalità individuale può trovare piena esplicazione e dedica alcuni articoli specifici al tema della famiglia e delle relazioni familiari (artt. 29, 30 e 31), affermando come inviolabili i diritti della famiglia, sia essa fondata sul matrimonio (cd. “famiglia legittima” ex art. 29) o che non lo sia (ex art. 2), e riconoscendo ampia autonomia di scelta in ordine alla propria costituzione e organizzazione interna, nei limiti dei principi costituzionali e della conseguente disciplina attuativa improntata sul carattere della volontarietà, dell’eguaglianza morale e giuridica dei coniugi e della solidarietà.

Inoltre, stabilisce a garanzia dell’unità familiare il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, il dovere dello Stato di integrare, qualora se ne ravvisi la necessità, l’azione dei genitori e l’uguaglianza dei diritti dei figli, senza distinguere fra i nati in costanza di matrimonio e quelli nati fuori dal matrimonio cui viene assicurata ogni forma di tutela giuridica e sociale che sia compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima (art. 30).

La Repubblica infine agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31).

Un momento fondamentale di riforma dell'istituto familiare e di invero dei principi costituzionali sopra descritti si ha con la *Legge 19 maggio 1975, n. 151, "Riforma del diritto di famiglia"*, mediante la quale è venuta meno, nell'ambito della famiglia, ogni discriminazione tra marito e moglie per garantire la completa uguaglianza giuridica e morale dei coniugi, pur con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare, con riferimento sia ai rapporti morali e patrimoniali fra i coniugi stessi, sia ai rapporti tra genitori e figli.

Spetta infatti a entrambi i coniugi, in egual misura, la determinazione dell'indirizzo della vita familiare, la fissazione della residenza della famiglia, il rispetto dell'obbligo (morale e giuridico) di reciproca fedeltà, il dovere di contribuire ai bisogni della famiglia, ciascuno in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro, professionale o casalingo, così come ricade su entrambi l'esercizio della potestà genitoriale (oggi "responsabilità genitoriale" in seguito alla *Legge 10 dicembre 2012, n. 219*, attuata con *D.Lgs. 28 dicembre 2013, n. 154* che ha cancellato la discriminazione tra figli legittimi e naturali) con i corrispondenti obblighi di mantenere, istruire ed educare la prole tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli (artt. 143, 144, 147 del *Codice civile*).

Un'altra importante riforma che ha segnato una modifica importante nell'evoluzione (giuridica e non) dell'istituzione familiare e soprattutto dell'istituto matrimoniale si è avuta con la *Legge 1 dicembre 1970, n. 898, "Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio"*, che, superando il tabù dell'indissolubilità del vincolo matrimoniale, ha introdotto la possibilità di scioglimento del matrimonio civile o di cessazione degli effetti civili del matrimonio concordatario quando i coniugi dimostrano di non avere più alcun motivo, spirituale e materiale, per continuare a condividere la propria vita.

La disciplina, che prevede la separazione personale dei coniugi, un periodo durante il quale essi dimostrano di non coabitare confermando l'intenzione di interrompere la comunione di vita, è stata a più riprese modificata prima con *Legge 1 agosto 1978, n. 436* e, in particolare, con *Legge 6 marzo 1987, n. 74*, che ha ridotto il periodo di separazione da 5 a 3 anni.

Infine, nel 2015, è intervenuta la cd. "Legge sul divorzio breve", *Legge 6 maggio 2015, n. 55, "Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi"*, che ha accorciato ulteriormente i tempi, permettendo il divorzio dopo un anno di separazione giudiziale e dopo sei mesi di separazione consensuale. In quest'ambito e sempre nell'ottica di assicurare la piena parità fra i coniugi, è opportuno ricordare anche la *Legge 8 febbraio 2006, n. 54*, che ha stabilito la priorità dell'affidamento condiviso dei figli in caso di separazione: il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno di essi, di ricevere cura, educazione e istruzione da entrambi e di conservare rapporti affettivi con i parenti di entrambi.

Un altro fondamentale e più recente momento di svolta nella disciplina del diritto di famiglia, sempre più informato ai principi della non discriminazione e del pluralismo dei modelli familiari, si è poi avuto con la *Legge 20 maggio 2016, n. 76, "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"* che ha riconosciuto piena dignità e cittadinanza (ex art. 2 Cost.; art. 12 Cedu) anche alle unioni formate da persone dello stesso sesso e il loro diritto a essere tutelate dall'ordinamento giuridico. Contestualmente è stata introdotta una disciplina *ad hoc* anche per le convivenze di fatto che, per decenni, erano rimaste escluse da specifici interventi normativi, nonostante la dottrina e la giurisprudenza avessero elaborato un sistema di tutele minime da estendere anche ai conviventi (cd. "famiglia di fatto").

Le famiglie svolgono un ruolo e una funzione fondamentali nella società, per i molteplici compiti sociali e culturali che assolvono, per la qualità della vita collettiva e per lo sviluppo e la crescita della società futura. Rappresentano infatti una risorsa vitale non solo per i propri componenti ma per l'intera collettività e proprio per questo è essenziale che l'ordinamento con le sue Istituzioni appronti un sistema di *welfare* efficace ed efficiente per promuovere e sostenere l'istituzione familiare, quale valore e bene primario di interesse pubblico.

È dunque importante, nell'inquadramento giuridico qui tratteggiato, richiamare anche l'importanza e la necessità di adeguate politiche familiari e di conciliazione tra vita privata e lavoro, anche in considerazione dei dati registrati negli ultimi anni che fotografano una crisi della famiglia, una riduzione del tasso di natalità e, più in generale, un aumento della povertà.

Tra i più recenti e significativi interventi di sostegno alla famiglia e alla genitorialità rientra la *Legge 1 aprile 2021, n. 46, "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale"* che conferisce la delega al Governo per l'introduzione, attraverso uno o più decreti legislativi, dell'assegno unico universale per figli a carico fino a 21 anni.

L'assegno viene determinato sulla base dell'indicatore ISEE per un importo che varia in base al numero dei figli minori o maggiorenni, se studenti e alla presenza nel nucleo familiare di figli disabili. Si tratta di un nuovo strumento di sostegno al reddito dei nuclei familiari che sostituirà, in un'ottica di semplificazione ed efficientamento delle misure, le attuali tutele predisposte per natalità, genitorialità e occupazione, soprattutto femminile.

Focus tematici

Lavoro e maternità: un quadro normativo

Le donne sono la categoria che risente maggiormente delle difficoltà di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. In Italia si è ancora lontani da una piena parità di trattamento rispetto agli uomini nelle medesime condizioni e, nonostante dal punto di vista formale siano riconosciuti pari diritti e pari opportunità a donne e uomini, sussistono ancora, nel concreto, grandi differenze nell'accesso al mondo del lavoro, nella progressione di carriera e nella retribuzione. Ciò anche nella mancanza di misure effettive ed efficaci di sostegno tali da permettere un riequilibrio nel diverso carico derivante dalla gestione delle responsabilità familiari. Ciò si è reso evidente nel periodo segnato dall'emergenza sanitaria causata dal Covid-19, che ha esacerbato le disparità penalizzando specialmente le donne che in molti casi hanno perso il lavoro o vi hanno dovuto rinunciare per prendersi cura dei figli.

A tal proposito, dal report *Occupazione femminile: si allarga il divario con l'Europa*, realizzato dalla Fondazione Studi Consulenti del Lavoro e pubblicato nel marzo 2021, emerge che "tra aprile e settembre 2020 l'Italia ha perso 402 mila occupate rispetto all'anno precedente, registrando una perdita doppia a quella europea. Rispetto ad una riduzione del 2,1% in Europa, nel nostro Paese si registra una contrazione del 4,1% delle lavoratrici tra i 15 e 64 anni. Il differenziale di genere nell'impatto della crisi risulta essere più elevato, con un gap di ben 1,7 punti percentuali tra uomini e donne".

Per quanto riguarda le tutele che la normativa vigente fornisce, vediamo che i congedi, i riposi, i permessi e la tutela delle lavoratrici connesse alla maternità di figli naturali, adottivi e in affidamento, nonché il sostegno economico alla maternità stessa, sono disciplinati dal "Testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53", contenuto nel **D.lgs. n. 151 del 26 marzo 2001**. Il Testo nel corso degli anni ha subito numerose modifiche e integrazioni allo scopo di adeguare la normativa nazionale a quella dell'Unione europea nonché di dare risposte alle esigenze manifestate dalla società.

La normativa a protezione delle lavoratrici madri è stata oggetto di ulteriori modifiche con la **Legge n. 92 del 28 giugno 2012 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"** (c.d. riforma Fornero) e con i decreti attuativi della **Legge n. 183 del 10 dicembre 2014 "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di**

¹ IPSOA, *Occupazione femminile in Italia in calo: l'analisi dei Consulenti del Lavoro*, su <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2021/03/08/occupazione-femminile-italia-calo-analisi-consulenti-lavoro>, 8 marzo 2021

lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro" (c.d. Jobs Act).

Anche nell'ambito dell'Unione europea si segnala un progressivo rafforzamento delle tutele a sostegno della genitorialità, con particolare attenzione alla condizione femminile, culminato nella recente approvazione della *Direttiva(UE) 2019/1158* che ha introdotto nuove e ulteriori tutele per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei genitori e dei prestatori di assistenza, con l'obiettivo di favorire la parità di genere e una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Le tutele previste per le lavoratrici dipendenti, le lavoratrici parasubordinate o libere professioniste iscritte alla gestione separata INPS e lavoratrici autonome sono differenti. Il sito dell'INPS, nella sezione dedicata alle tutele previdenziali per i genitori lavoratori², esplicita dettagliatamente tali differenze.

In relazione al più generale sostegno alla famiglia e alla genitorialità, tra gli interventi più recenti vi è la *Legge n. 46 del 1 aprile 2021, "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale"* che conferisce la delega al Governo per l'introduzione, attraverso uno o più decreti legislativi, dell'assegno unico universale per figli a carico fino a 21 anni (cfr. Inquadramento normativo "Famiglia e politiche familiari").

In seguito alla pandemia da Covid-19, l'Unione europea ha concordato il programma Next Generation EU (NGEU), pacchetto da 750 miliardi di euro che ha lo scopo di rispondere alla crisi causata dall'emergenza sanitaria. In questo programma si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che il Governo italiano ha trasmesso al Parlamento in data 25 aprile 2021. Il testo prevede un insieme di investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, strumento chiave del NGEU. Ulteriori 30,6 miliardi sono parte di un Fondo complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile 2021. Il totale degli investimenti previsti è pertanto di 222,1 miliardi di euro.

Per quanto riguarda, più nello specifico, le donne, sono previste all'interno del piano una serie di misure di sostegno all'imprenditoria femminile e investimenti nelle competenze tecnico-scientifiche delle studentesse.

Inoltre, nell'ottica di un maggior supporto alle donne, che spesso devono sostenere in larga parte il carico assistenziale delle

² INPS, *Gli strumenti di sostegno ai genitori per periodi di maternità e paternità*, su <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/gli-strumenti-di-sostegno-ai-genitori-per-periodi-di-maternita-e-paternita>

famiglie, sono previsti sia l'ampliamento dell'offerta di nidi che il potenziamento della scuola per l'infanzia, nonché il miglioramento dell'assistenza ad anziani e disabili. Per quanto riguarda il raggiungimento delle pari opportunità, sia di genere che sul piano generazionale, il Governo intende inserire alcune previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne per quelle imprese che parteciperanno ai progetti finanziati dal NGEU³.

La conciliazione tra la vita lavorativa e quella familiare sarebbe impensabile in assenza di queste misure, che si rivelano tuttavia, non di rado, ancora insufficienti. Investire sempre di più in interventi che sostengano le madri lavoratrici e, più in generale, le donne, significa investire in una società capace di rispondere alle nuove istanze sociali che guardano ad un futuro fatto di reale parità e uguaglianza delle condizioni di partenza e di quelle di crescita professionale.

³ Presidenza del Consiglio dei ministri, *Trasmissione del PNRR al Parlamento*, su <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr/16718>, 25 aprile 2021

Focus tematici

Il lavoro minorile: un quadro normativo

Il contrasto al lavoro minorile è una delle grandi conquiste della modernità che ha restituito ai bambini e alle bambine il diritto di andare a scuola, la possibilità di giocare e di godere dei loro affetti.

Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), il lavoro minorile è definito come l'attività lavorativa che priva i bambini e le bambine della loro infanzia, della loro dignità e influisce negativamente sul loro sviluppo psico-fisico. Esso comprende varie forme di sfruttamento e abuso spesso causate da condizioni di estrema povertà, dalla mancata possibilità di istruzione, da situazioni economiche e politiche in cui i diritti dei bambini e delle bambine non vengono rispettati, a vantaggio dei profitti e dei guadagni degli adulti.

All'interno di tale contesto, in seno al dibattito internazionale si è soliti, tuttavia, distinguere fra *child labour* e *child work*; con la prima espressione si indica il lavoro "sfruttato", svolto solitamente dal/dalla bambino/a all'esterno del nucleo familiare con modalità tali da impedire la frequenza scolastica e caratterizzato spesso da basso salario e, talvolta, da mansioni rischiose mentre, con il secondo termine, si fa riferimento ai lavori "non lesivi", solitamente svolti dal/dalla bambino/a per la propria famiglia e, in genere, non di ostacolo alla frequenza scolastica. Il lavoro minorile, quindi, si colloca più all'interno dell'economia informale che in quella formale, e si presenta nella forma di "lavori" piuttosto che di "lavoro", sia per le diverse attività che i minori si trovano a dover svolgere, sia per le diverse motivazioni che conducono ad un inserimento precoce nel mondo lavorativo.

In questo ambito, gli interventi giuridici che si sono succeduti negli anni, a livello sia internazionale che nazionale, hanno avuto quale scopo precipuo quello di introdurre norme specifiche che, in ipotesi di un utilizzo lecito del lavoro minorile, garantissero la salute e l'integrità psico-fisica dei minori, nonché il rispetto dei loro diritti e libertà fondamentali mentre, in ipotesi di un utilizzo illecito del lavoro minorile, intervenissero a fini di prevenzione e repressione del fenomeno.

A livello internazionale, le **iniziative atte a contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile** trovano il loro fondamento anzitutto nell'elaborazione di una sequenza di strumenti convenzionali da sottoporre alla ratifica dei singoli Paesi. Il primo trattato in materia di lavoro minorile è rappresentato dalla Convenzione n. 5 dell'OIL sull'età minima di accesso al lavoro nell'industria del 1919. Successivamente, la Convenzione n. 29 del 1929, con la quale fu introdotto per la prima volta il divieto di far svolgere al minore attività e/o prestare servizi con la minaccia di punizioni o comunque non svolti volontariamente.

Tra i vari interventi che si sono susseguiti negli anni, si possono poi menzionare, fra i più significativi, la [Convenzione del 26 giugno 1973, n. 138, sull'età minima per l'ammissione al lavoro](#) che ha fissato l'età minima in cui i/le bambini/e possono essere legalmente impiegati/e in attività lavorative. L'età minima di assunzione è generalmente di 15 anni (14 per alcuni Paesi in via di sviluppo); lavori leggeri possono invece essere consentiti dai 13 anni (12 per alcuni Paesi in via di sviluppo) ed infine per tutti i lavori considerati pericolosi per la salute, la sicurezza o la moralità, l'età minima è di 18 anni.

La [Convenzione del 17 giugno 1999, n. 182, sulle peggiori forme di lavoro minorile](#), la quale invece ha affermato la necessità e l'urgenza di adottare delle strategie di azione per rimuovere, con priorità assoluta, le peggiori forme di lavoro minorile, senza perdere di vista l'obiettivo di lungo periodo di eliminare tutte le forme di lavoro minorile nel mondo.

Dall'altro lato, accanto alle convenzioni, alle raccomandazioni e agli interventi sul campo dell'OIL, va aggiunto l'altro grande strumento di tutela e promozione dei diritti dei minori, ovvero la [Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia](#), del 20 novembre 1989, approvata all'unanimità dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Al riguardo, è opportuno sottolineare come tale Convenzione, muovendosi sulla linea tracciata dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, non si limita a una dichiarazione di principi generali ma rappresenta un vero e proprio vincolo giuridico per gli Stati contraenti, i quali con la ratifica sono chiamati a uniformare le norme di diritto nazionale. In particolare, all'art. 32 è sancito il diritto del/la bambino/a ad essere protetto/a contro lo sfruttamento economico e di non essere costretto/a ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale.

Più recentemente, le Nazioni Unite hanno ribadito l'impegno contro lo sfruttamento del lavoro minorile nell'Obiettivo 8.7 dell'[Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite](#) (Risoluzione del 25 settembre 2015, [A/RES/70/1](#)) con la quale tutti i Paesi si sono impegnati ad adottare misure immediate per rimuovere le peggiori forme di lavoro minorile entro il 2025. Similmente, con la [Dichiarazione di Buenos Aires sul lavoro minorile, il lavoro forzato e l'occupazione giovanile](#), adottata durante la quarta Conferenza mondiale sull'eradicazione del lavoro minorile, tenutasi a Buenos Aires dal 14 al 16 novembre 2017, gli Stati sono stati richiamati a promuovere politiche e ad adottare azioni concrete per prevenire il lavoro minorile e per combattere lo sfruttamento dei minori e qualsiasi forma di lavoro forzato.

Infine, con Risoluzione del 25 luglio 2019, [A/RES/73/327](#), "2021 Anno internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile", l'Assemblea Generale ha invitato, tra le altre cose, tutti gli Stati membri, le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali e regionali e la società civile, tra cui le organizzazioni non governative, individui e altri interessati, ad osservare l'Anno internazionale attraverso, attività di sensibilizzazione sull'importanza dell'eradicazione del lavoro minorile e a condividere le buone pratiche con il medesimo fine.

Un simile impegno è condiviso e sostenuto anche a livello europeo. L'art. 32 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) sancisce, infatti, il divieto del lavoro minorile.

Più in particolare, è previsto che l'età minima per l'ammissione al lavoro non possa essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate e che i giovani ammessi al lavoro debbano beneficiare di condizioni lavorative appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni attività che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, psichico, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione (come disciplinato dalla Direttiva del 22 giugno 1994, [94/33/CE](#), relativa alla protezione dei giovani sul lavoro).

Il Consiglio dell'Unione europea, nelle Conclusioni del 20 giugno 2016, [n. 10244/16](#), sul lavoro minorile, ha riaffermato fortemente l'impegno dell'Unione per l'eliminazione di questa grave forma di sfruttamento e abuso dei minori e ha sottolineato l'importanza di un approccio fondato sui diritti dei minori al fine di determinare e guidare tutte le azioni volte a eliminare il lavoro minorile, nella consapevolezza che il conseguimento di una protezione sociale di base e di un'istruzione di qualità sia uno degli elementi chiave per contribuire alla diminuzione del fenomeno.

Ciò, non a caso, rientra tra le priorità dell'azione dell'Unione europea a favore dell'infanzia e dell'adolescenza come dimostra anche la recente adozione della Strategia sui diritti dei minori allegata alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 24 marzo 2021, [COM/2021/142final](#), volta a porre i minori e il loro superiore interesse al centro delle politiche dell'UE, attraverso le sue azioni interne ed esterne e in linea con il principio di sussidiarietà, riunendo in un quadro globale tutti gli strumenti legislativi, politici e di finanziamento dell'UE nuovi e già esistenti.

A livello nazionale, la fonte principale che riguarda la disciplina del lavoro minorile è rappresentata dall'art. 37, secondo e terzo comma, della **Costituzione**. A norma di tale articolo, infatti, "la legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato" e "la repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione".

La disciplina del lavoro minorile è data dalla **Legge del 17 ottobre 1967, n. 977, "Tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti"**, successivamente ridefinita dal **D.Lgs. del 4 agosto 1999, n. 345, "Attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro"** (a sua volta modificato dal **D.Lgs. del 18 agosto 2000, n. 262, "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345, in materia di protezione dei giovani sul lavoro, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128"**), che ha fissato un principio generale per il quale l'età minima di ammissione all'impiego deve coincidere con quella in cui cessano gli obblighi scolastici.

Attualmente in Italia l'età per l'accesso al lavoro è elevato a 16 anni; infatti l'istruzione scolastica è obbligatoria per almeno dieci anni e deve essere finalizzata al conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età (obbligo di istruzione e formazione) (cfr., **Legge del 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"**).

È vietato adibire al lavoro i/le bambini/e, salvo che in attività di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, purché siano attività che non pregiudicano la loro sicurezza, integrità psico-fisica e lo sviluppo o la frequenza scolastica. In ogni caso, deve essere garantita l'applicazione del principio costituzionale di eguaglianza che impone di corrispondere ai minori, a parità di lavoro, un trattamento pari a quello spettante ai lavoratori maggiorenni.

La maggiore inesperienza dei più giovani e l'opportunità di favorire l'occupazione possono giustificare una più bassa retribuzione, rispetto ai lavoratori maggiorenni, solo se ai minori vengano affidate diverse e meno impegnative mansioni. Con la **Legge del 25 maggio 2000, n. 148**, il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione OIL n. 182, relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione, nonché della Raccomandazione n. 190 sulla stessa materia, entrambe adottate a Ginevra il 17 giugno 1999.

Anche dal punto di vista sanzionatorio, il legislatore italiano è intervenuto più volte per rafforzare il sistema di tutela contro ogni forma di sfruttamento del lavoro irregolare, tra cui quello minorile,

prevedendo all'art. 603-bis del codice penale, introdotto con D.L. del 13 agosto 2011, n. 138, coordinato e convertito con **Legge del 14 settembre 2011, n. 148, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"**, il reato di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro".

Secondo questa disciplina, chiunque recluta manodopera o organizza l'attività lavorativa che prevede lo sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, del lavoratore – che si trova in stato di bisogno – è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Focus tematici

I diritti dei minori in relazione all'ambiente digitale: un approfondimento giuridico

Carla Mura,
esperta in diritto minorile

Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, General Comment n. 25, CRC/C/GC/25 del 2 marzo 2021

Nel corso della sua 86esima sessione, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha adottato il suo Commento generale n. 25 sui diritti di bambini, bambine e adolescenti in relazione all'ambiente digitale.

Nel marzo del 2019, il Comitato aveva invitato tutte le parti interessate a commentare la nota di concetto del Commento generale e ha ricevuto, relativamente ad essa, 136 osservazioni. In parallelo sono state portate avanti le consultazioni di 709 minori in 28 Paesi. Più recentemente, nell'agosto del 2020, il Comitato ha invitato tutte le parti interessate a commentare la bozza del Commento generale e ha ricevuto 142 contributi da Stati, organizzazioni regionali, agenzie delle Nazioni Unite, istituzioni nazionali per i diritti umani e commissari per l'infanzia, gruppi di bambini, bambine e adolescenti, organizzazioni della società civile, accademici, il settore privato e altri enti e soggetti privati.

Il presente Commento generale affronta il tema dei diritti dei minori nell'ambiente digitale. Si tratta di un ambiente in evoluzione ed espansione costanti e comprende tecnologie dell'informazione e della comunicazione, comprese reti digitali, contenuti, servizi e applicazioni, dispositivi e ambienti connessi, realtà virtuale e aumentata, intelligenza artificiale, robotica, sistemi automatizzati, algoritmi e analisi dei dati, etc. I diritti dei minori devono essere rispettati, protetti e realizzati anche all'interno di questo ambiente.

Il Comitato ricorda quanto le innovazioni nelle tecnologie digitali influiscano sulla vita di bambine, bambini e adolescenti e, dunque, inevitabilmente, sui loro diritti in modi vari e interdipendenti, anche laddove essi stessi non accedano a Internet. Un accesso significativo alle tecnologie digitali può aiutarli a realizzare l'intera gamma dei loro diritti civili, politici, culturali, economici e sociali. Al contrario, se non si realizza l'inclusione digitale, è altamente probabile che vi sia un aumento delle disuguaglianze già esistenti e che, in aggiunta, ne sorgano di nuove.

L'obiettivo dichiarato di questo Commento generale è di spiegare agli Stati parti come debbano attuare la Convenzione in relazione all'ambiente digitale e di fornire indicazioni sulle misure legislative, politiche e di altro tipo, al fine di garantire

il pieno rispetto dei loro obblighi ai sensi della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dei relativi Protocolli opzionali alla luce delle opportunità, dei rischi e delle sfide nel promuovere, rispettare, proteggere e realizzare tutti i diritti delle persone di minore età nell'ambiente digitale.

Nel testo sono elencati i quattro principi – non discriminazione; superiore interesse del minore; diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo; rispetto per le opinioni delle persone di minore età – che forniscono una lente attraverso la quale dovrebbe essere vista l'attuazione di tutti gli altri diritti ai sensi della Convenzione e che dovrebbero costituire una guida per determinare le misure necessarie a garantire la realizzazione dei diritti delle persone di minore età in relazione all'ambiente digitale.

Vediamo più nel dettaglio questi quattro principi. Il diritto alla non discriminazione, innanzitutto, richiede agli Stati parti di garantire che tutte le persone di minore età abbiano un accesso uguale ed effettivo all'ambiente digitale nei modi che siano per essi i più adatti e validi. È necessario che gli Stati adottino tutte le misure necessarie per superare quei gap che portano a un'esclusione in ambito digitale. Per riuscire ad evitare che ciò accada, è imprescindibile che bambini, bambine e adolescenti possano accedere, gratuitamente e in sicurezza, agli ambienti pubblici a essi dedicati e che vi siano investimenti concreti in quelle politiche e in quei programmi che supportino il loro accesso a prezzi accessibili nonché l'uso consapevole delle tecnologie digitali negli ambienti educativi, nelle comunità e nelle rispettive famiglie. In mancanza di ciò, le possibilità di esposizione a varie forme di discriminazione aumentano. Il Comitato invita dunque gli Stati parti ad adottare misure proattive per prevenire la discriminazione sulla base del sesso, della disabilità, dell'ambiente socioeconomico, dell'origine etnica o nazionale, della lingua o di qualsiasi altro motivo e la discriminazione nei confronti di minoranze e di persone di minore età indigene, richiedenti asilo, rifugiati e migranti minorenni, lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali, minorenni vittime e sopravvissuti alla tratta o allo sfruttamento sessuale o che vivono in accoglienza eterofamiliare o privati della libertà o, più in generale, tutti i minori che si trovano in situazioni di vulnerabilità. Di grande importanza è, inoltre, l'adozione di misure specifiche dirette a colmare il divario digitale legato al genere per le bambine e le ragazze, così da garantire per loro una particolare attenzione all'accesso, all'alfabetizzazione digitale, alla privacy e alla sicurezza online. Per quanto concerne, invece, il principio del superiore interesse del minore, vediamo che esso richiede una valutazione adeguata ad ogni specifico contesto. Nel testo si ricorda che l'ambiente digitale non è stato progettato in origine per i minori, ma esso ha ora un ruolo estremamente significativo nelle loro vite. Gli Stati parti dovrebbero, dunque, garantire che, in tutte le azioni riguardanti la fornitura, la regolamentazione, la progettazione, la gestione e l'uso dell'ambiente digitale, l'interesse superiore di ogni minore rappresenti la priorità. Nel far ciò, devono

essere tenuti in considerazione tutti i diritti dei minori, compresi i loro diritti di cercare, ricevere e diffondere informazioni, di essere protetti da eventuali danni e di vedere le loro opinioni ricevere la giusta attenzione.

Relativamente al diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, è evidente come al giorno d'oggi le opportunità offerte dall'ambiente digitale svolgano un ruolo sempre più cruciale nello sviluppo dei minori e possano essere vitali per la loro crescita e la loro sopravvivenza, soprattutto in situazioni di crisi. Gli Stati parti dovrebbero adottare tutte le misure appropriate per proteggerli dai rischi che mettono a repentaglio la loro vita, la loro sopravvivenza e la loro crescita. I rischi comprendono, tra le altre cose, contenuti violenti e sessuali, cyberaggressione e molestie, gioco d'azzardo, sfruttamento e abuso, compreso lo sfruttamento e l'abuso sessuale e l'induzione al suicidio o ad attività pericolose per la vita, anche da parte di criminali o di gruppi armati come terroristi o estremisti violenti.

Il Comitato afferma chiaramente che gli Stati parti dovrebbero identificare e fronteggiare i rischi emergenti che i minori affrontano in contesti diversi anche ascoltando le loro opinioni relativamente ai rischi specifici che affrontano. L'uso di dispositivi digitali non dovrebbe essere dannoso, né dovrebbe essere un sostituto delle interazioni vis a vis tra adulti e persone di minore età. Attenzione particolare deve essere prestata agli effetti della tecnologia sui minori durante i primi anni di vita, proprio quando la plasticità cerebrale è massima e l'ambiente sociale, in particolare le relazioni con i genitori e gli operatori sanitari, è fondamentale per plasmare lo sviluppo cognitivo, emotivo e sociale dei minori. Proprio in questi primi anni possono essere necessarie precauzioni a seconda della progettazione, dello scopo e degli usi delle tecnologie.

Il rispetto per le opinioni dei minori costituisce il quarto principio di cui tratta il Commento generale. L'ambiente digitale ha offerto loro opportunità cruciali per far sentire la loro voce nelle questioni che li riguardano e li coinvolgono. Nella società odierna, l'uso delle tecnologie digitali può aiutare a realizzare la partecipazione dei minori sia a livello locale che nazionale e internazionale. Gli Stati membri dovrebbero promuovere la consapevolezza di ciò, favorire l'accesso a mezzi digitali per consentir loro di esprimere le proprie opinioni e offrire formazione e supporto affinché essi partecipino alla pari con gli adulti, in forma anonima ove necessario, così da essere difensori efficaci dei loro diritti, individualmente e come gruppo.

Il Comitato, inoltre, ribadisce agli Stati l'importanza del rispetto del percorso evolutivo dei minori come principio abilitante che

sostenga il processo della loro graduale acquisizione di competenze, di comprensione e di libertà d'azione. Gli Stati parti dovrebbero garantire, quindi, che i fornitori di servizi digitali propongano un'offerta adeguata alle capacità dei minori nella fase evolutiva.

Un paragrafo del Commento è dedicato alle misure generali di attuazione da parte degli Stati membri: le opportunità per la realizzazione dei diritti dei minori e la loro protezione nell'ambiente digitale richiedono, ovviamente, un'ampia gamma di misure legislative, amministrative e di altro tipo, comprese quelle precauzionali. Vengono trattati nel dettaglio – in riferimento al tema in esame – i seguenti ambiti: la legislazione politica e la strategia globale, il coordinamento, l'allocazione delle risorse, la raccolta dati e la ricerca, il monitoraggio indipendente, la diffusione di informazioni, la sensibilizzazione e la formazione, la cooperazione con la società civile, i diritti dei minori in riferimento al settore commerciale, la pubblicità commerciale e il marketing, l'accesso alla giustizia e i rimedi esperibili.

Per quanto riguarda i diritti civili e le libertà, vari sono gli ambiti trattati in questo Commento. Tra questi si evidenzia quello concernente l'accesso all'informazione: il Comitato ricorda quanto l'ambiente digitale rappresenti un'opportunità unica per i minori di realizzare tale diritto e quanto, a tal proposito, i mezzi di informazione e comunicazione, compresi i contenuti digitali e online, svolgano una funzione estremamente importante. È fondamentale che gli Stati parte si impegnino per garantire ai minori un accesso pieno alle informazioni nell'ambiente digitale, limitato solo nei casi previsti dalla legge e laddove sia necessario – ai fini previsti dall'articolo 13 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza –, a sostenere la creazione di contenuti digitali adeguati all'età e a far sì che i minori abbiano accesso a un'ampia varietà di informazioni, comprese quelle detenute da Enti pubblici, sulla cultura, lo sport, le arti, la salute, gli affari civili e politici e i diritti dell'infanzia. Tra i tanti punti del testo, è interessante riportare quello sulle differenti lingue: la possibilità di accedere a informazioni pertinenti, nelle lingue che i minori comprendono, può avere un impatto positivo assolutamente significativo sull'uguaglianza. È necessario, inoltre, che gli Stati proteggano i minori dai contenuti dannosi e pericolosi, intervenendo per garantire che le imprese interessate e gli altri fornitori di contenuti digitali sviluppino delle linee guida per consentire ai minori di accedere in sicurezza ai suddetti contenuti. Nel paragrafo vengono affrontati, inoltre, vari punti concernenti la libertà di espressione, la libertà di pensiero, coscienza e religione, la libertà di associazione e di riunione pacifica, il diritto alla privacy e la registrazione delle nascite e il diritto all'identità.

Tema estremamente complesso e drammatico è quello della violenza a danno di minori. Il Comitato ricorda che l'ambiente digitale può aprire nuove vie attraverso le quali perpetrare la violenza contro i minori, facilitando una serie di situazioni nelle quali i minori subiscono violenza e/o possono essere indotti a far del male a sé stessi o ad altri. Ed è nei momenti di crisi, come quello causato dall'emergenza sanitaria da Covid-19, che il rischio aumenta esponenzialmente dato che i minori trascorrono più tempo su piattaforme virtuali e gli autori di reati sessuali possono utilizzare le tecnologie digitali per adescarli. Le misure che gli Stati parti dovrebbero adottare sono di tipo sia legislativo che amministrativo e con un obiettivo chiaro: proteggere i minori dalla violenza nell'ambiente digitale. Queste misure devono comprendere anche la revisione, l'aggiornamento e l'applicazione di quadri legislativi solidi che proteggano realmente i minori dai rischi già riconosciuti, e anche da quelli emergenti, di tutte le forme di violenza nelle quali possono imbattersi in questo ambiente.

Nel testo sono poi trattati anche gli aspetti riguardanti: l'ambiente familiare e le alternative care – da intendersi come il collocamento del minore fuori dalla famiglia di origine – i minori con disabilità, la salute e il benessere, l'istruzione, il tempo libero e le attività culturali, le misure speciali di protezione, la cooperazione internazionale e regionale, la diffusione dei contenuti del testo stesso. Tra i vari punti trattati, si evidenzia un passaggio relativo all'ambiente familiare, nel quale il Comitato afferma quanto sia necessario il supporto ai genitori e, più in generale, a chi ha la tutela dei minori, affinché sviluppi la comprensione tecnologica nonché la capacità e le competenze necessarie per essere in grado di riconoscere un minore vittima di un danno online e rispondere e sostenerla in modo appropriato.

Di grande importanza anche quanto affermato nel testo in relazione ai minori con disabilità: gli Stati parti dovrebbero promuovere innovazioni tecnologiche che soddisfino le esigenze di questi minori e garantire che i prodotti e i servizi digitali siano progettati in modo tale da essere accessibili universalmente cosicché tutti i minori, senza eccezioni e senza necessità di adattamento, possono utilizzarli. È fondamentale, inoltre, che i minori con disabilità siano coinvolti nella progettazione e fornitura di politiche, prodotti e servizi che andranno a influire sulla realizzazione dei loro diritti nell'ambiente digitale.

Per quanto concerne l'istruzione – tema particolarmente rilevante anche nel periodo della pandemia da Covid-19 – il Comitato afferma che gli Stati parti dovrebbero investire equamente nelle infrastrutture tecnologiche nelle scuole e in altri contesti di

apprendimento, garantendo la disponibilità e l'accessibilità di un numero sufficiente di computer, banda larga di alta qualità e ad alta velocità e una fonte stabile di elettricità, formazione degli insegnanti sull'uso delle tecnologie, accessibilità e tempestiva manutenzione delle tecnologie scolastiche. Sarebbe necessario e corretto, inoltre, sostenere la creazione e la diffusione di diverse risorse educative digitali di buona qualità nelle lingue che i minori comprendono e garantire che le disuguaglianze esistenti non siano esacerbate, in particolar modo quelle che vivono le bambine e le ragazze.

QUES- TIONI DI ATTU- ALITÀ

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

La sezione prende in esame specifiche problematiche attinenti ai diritti e alla tutela dei minori di età mediante l'approfondimento di sentenze particolarmente rilevanti per l'evoluzione del dibattito in materia.

Questioni di attualità

Il riconoscimento del rapporto di filiazione tra bambini nati all'estero da maternità surrogata e genitori intenzionali: la trascrizione del relativo atto di nascita in Italia.

Il certificato di nascita, formato legittimamente all'estero, del bambino nato da maternità surrogata può essere trascritto in Italia attribuendo lo status di genitori alla coppia committente?

Marta Lavacchini,

esperta giuridica e collaboratrice Area infanzia e adolescenza, Istituto degli Innocenti

Il tema

Inquadramento sistematico. Il progressivo riconoscimento della genitorialità sociale nella più recente giurisprudenza nazionale e sovranazionale.

L'istituto della famiglia ha conosciuto, dall'approvazione del codice civile ad oggi, una inevitabile evoluzione scandita dal passaggio da un modello unico di famiglia – essenzialmente patriarcale – ad una pluralità di modelli familiari – in un'ottica personalistica e funzionalista in cui la famiglia costituisce una formazione sociale, tutelata dalla Carta Costituzionale, strumentale alla realizzazione della personalità individuale.

L'ordinamento, infatti, si pone in modalità recettiva e servente rispetto al reale strutturarsi delle relazioni familiari nel contesto sociale e, per tale ragione, riconosce ormai tutela non solo alla famiglia tradizionale, ma anche alla famiglia omosessuale, di fatto e ricomposta. Del resto, l'espressione "famiglia non fondata sul matrimonio", inizialmente volta ad identificare la famiglia c.d. naturale, si presta oggi a ricomprendere anche le altre forme di vita in comune.

Con l'emersione di una pluralità di modelli familiari si è dato spazio al progressivo riconoscimento, nell'ottica del preminente interesse del bambino, di nuove forme di genitorialità meramente affettiva.

La c.d. genitorialità sociale origina, infatti, dalla progressiva tendenza a dare rilievo alla sostanza dei rapporti affettivi instaurati dal bambino e dall'adolescente con figure adulte di riferimento, rapporti che non si esauriscono nel tradizionale legame biologico o genetico con essi.

La Corte Costituzionale e la Corte di Cassazione hanno infatti chiarito, così come la giurisprudenza sovranazionale, che il rapporto di filiazione sussiste non soltanto nel caso in cui esista lo stato di figlio, ma anche nell'ipotesi in cui l'adulto si sia assunto la responsabilità della crescita del bambino.

Tale interpretazione origina da una fitta rete di fonti nazionali e sovranazionali.

Si tratta, in primo luogo, degli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione ONU di New York del 1989 sui diritti dei bambini laddove privilegia il superiore interesse del bambino nelle decisioni delle pubbliche autorità che lo riguardano, il diritto a non essere separato dai suoi genitori, se non quando necessario nel suo preminente interesse, nonché di intrattenere rapporti regolari con entrambi i genitori.

In secondo luogo, si è proceduto a un'interpretazione evolutiva dell'art. 8 CEDU (si pensi ai casi *Mannesson e Labasse c. Francia* e al

caso *Paradiso e Campanelli c. Italia*) laddove sancisce il diritto alla vita privata e familiare evidenziando, da un lato, che il concetto di famiglia non può essere statico e univoco e, dall'altro, che il concetto di preminente interesse del bambino e il diritto alla sua identità garantiscono il riconoscimento – da parte delle pubbliche autorità – delle sue relazioni significative con gli adulti responsabili della sua crescita.

A livello nazionale, poi, la giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di chiarire che non può ritenersi sussistente un principio generale secondo il quale lo stato di filiazione è legato esclusivamente al contributo biologico o genetico al concepimento o alla nascita del figlio. Tale rapporto può anche venire in rilievo a seguito di una consapevole assunzione, da parte del genitore sociale, della responsabilità di allevare e accudire il bambino.

Il dato di particolare interesse che caratterizza tale evoluzione interpretativa è dato dal fatto che la giurisprudenza nazionale e quella sovranazionale hanno riconosciuto giuridica rilevanza a tale assunzione di doveri, non solo quando la coppia abbia assunto un progetto di genitorialità attraverso tecniche di procreazione medicalmente assistita (c.d. genitorialità intenzionale), ma anche nell'ipotesi in cui il convivente/coniuge/unito civilmente si comporti come genitore nei confronti del figlio del proprio *partner* (c.d. genitorialità di fatto).

A tal proposito, deve essere senza dubbio chiara la distinzione tra genitorialità di fatto e mero rapporto affettivo socialmente rilevante. La giurisprudenza sul danno non patrimoniale da uccisione del figlio del *partner* ha, infatti, avuto modo di chiarire che, per ottenere il risarcimento del danno, il *partner* del genitore giuridico non può limitarsi a provare la mera convivenza *more uxorio* con esso, né l'esistenza di un qualsiasi legame affettivo con il figlio dello stesso, ma deve dimostrare di essersi comportato come genitore, "una condizione questa da desumersi dalla lunga durata della convivenza col minore, dalla diuturnitas delle frequentazioni, dal *mutuum adiutorium*, dall'assunzione concreta, da parte del genitore *de facto*, di tutti gli oneri, i doveri e le potestà incombenti sul genitore *de iure*". Si tratta, in altre parole, di dare giuridica rilevanza esclusivamente a quelle relazioni caratterizzate da effettività e stabilità del legame da valutarsi nel caso concreto.

Sviluppo della questione controversa. Genitorialità intenzionale e divieto di maternità surrogata.

Il concetto di genitorialità intenzionale, come *species* del *genus* genitorialità sociale, si delinea nell'ambito della L. 40/2004 che disciplina le tecniche di procreazione medicalmente assistita per

delineare il genitore che non abbia con il bambino un rapporto biologico o genetico, ma che condivida con il genitore biologico un progetto di genitorialità comune.

La Costituzione guarda, infatti, con favore al progetto di formazione di una famiglia caratterizzata dalla presenza di figli, anche indipendentemente dal dato genetico: ciò trova conferma, a livello di legislazione ordinaria, nella regolamentazione, ad esempio, dell'istituto dell'adozione.

Il diritto di diventare genitori non è comunque senza limiti. Viene a tal proposito in rilievo il divieto, penalmente rilevante, di maternità surrogata di cui all'art. 12 co. 6 della L. 40/2004. Accanto alla fecondazione eterologa (e potenzialmente in combinazione con questa, secondo quanto consentito in alcuni Paesi stranieri) si colloca, infatti, l'altra principale tipologia di partecipazione di un soggetto estraneo alla procreazione costituita dalla maternità surrogata. Quest'ultima consiste nel fenomeno in virtù del quale una donna (la madre gestazionale c.d. surrogata) si presta ad avere una gravidanza e a partorire un figlio non per sé ma per un'altra donna. In Italia, la maternità surrogata è espressamente vietata dal legislatore, in quanto ritenuta lesiva della dignità della maternità e affida all'istituto dell'adozione – attuato con le garanzie del procedimento giurisdizionale – la realizzazione di una genitorialità disgiunta dal legame biologico.

Il riconoscimento del rapporto di filiazione tra bambini nati all'estero da maternità surrogata e genitori intenzionali.

La giurisprudenza, tanto di legittimità quanto di merito, ha recentemente affrontato il problema del riconoscimento del rapporto di filiazione tra bambini nati all'estero da maternità surrogata, tecnica vietata nel nostro Paese, e genitori intenzionali committenti che hanno compiuto quello che viene definito il c.d. viaggio dei diritti, attraverso il quale la coppia italiana cerca all'estero forme di procreazione vietate in Italia.

Quello che normalmente accade è che, nel Paese ove la maternità surrogata è consentita, si formi, dopo il parto, un atto di nascita del bambino in conformità con la legislazione del luogo, attribuendo lo *status* di padre e di madre del neonato ai genitori committenti, indipendentemente dal legame biologico sussistente con quest'ultimo. Una volta formato il certificato di nascita, tali genitori sociali richiedono all'autorità consolare straniera di trasmetterlo al proprio comune di residenza, solitamente senza precisare di aver fatto ricorso a maternità surrogata all'estero. Tale omessa menzione del ricorso alla maternità surrogata non passa sempre inosservata e, laddove emerga, pone il problema del contrasto tra

autorità italiane e la coppia committente, che giunge all'attenzione della giurisprudenza.

Il bilanciamento tra il concetto di “superiore interesse del bambino” e di “ordine pubblico” nell’ambito del divieto di maternità surrogata sancito dall’ordinamento italiano.

La delicata questione che si pone all'attenzione delle Corti interne comporta un problematico bilanciamento tra il principio di ordine pubblico internazionale e il principio del superiore interesse del bambino. Infatti, anche se il sistema giuridico italiano vieta la surroga di maternità, pare difficile che lo stesso ordinamento possa negare il riconoscimento a un rapporto già creatosi in un altro sistema giuridico perché, in tal caso, l'interesse del bambino coinvolto sarebbe pregiudicato, privandolo delle relazioni nel frattempo costituite e delle prerogative identitarie dallo stesso assunte.

Il divieto di maternità surrogata viene qualificato dalla giurisprudenza come principio di ordine pubblico internazionale alla luce degli artt. 269 co. 3 c.c. e 12 co. 6 L. 40/2004. Ciò detto, recente giurisprudenza di legittimità (Cass. 30.11.2016, n. 19599; Cass. 15.6.2017, n. 14878) ha chiarito che il limite dell'ordine pubblico non può impedire il riconoscimento dell'efficacia in Italia di un atto di stato civile straniero quando questo sia semplicemente espressione di una normativa contrastante con disposizioni imperative o inderogabili del diritto interno, poiché tale limite opera soltanto quando il diritto straniero sia incompatibile con la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo desunti dalla Costituzione, dalla carta di Nizza e dalla Carta Edu. L'interesse del bambino si sostanzia, infatti, nella continuità dello status di filiazione validamente acquisito all'estero, non ostando né la circostanza che in Italia non sia contemplata tale tecnica riproduttiva, né che la coppia sia eventualmente formata da persone dello stesso sesso.

La nozione di preminente interesse del bambino, infatti, illumina il principio di ordine pubblico internazionale, è “parametro eclettico” di definizione di tale secondo principio e garanzia o portato necessario della nuova concezione funzionale della famiglia. La stessa Corte Costituzionale (sent. 18 dicembre 2017, n. 272) ha chiarito che non è possibile contrapporre *favor veritatis* e *favor minoris* ed è possibile che l'interesse del bambino possa non coincidere con l'accertamento della verità biologica.

Sotto tale profilo, di notevole interesse è una recentissima pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, n. 9006/2021, che esclude che sussista un contrasto con il principio di ordine pubblico internazionale con riferimento al “riconoscimento degli effetti di

un provvedimento giurisdizionale straniero di adozione di minore da parte di coppia omoaffettiva maschile che attribuisca lo status genitoriale secondo il modello dell'adozione piena o legittimante, non costituendo elemento ostativo il fatto che il nucleo familiare del figlio minore adottivo sia omogenitoriale, ove sia esclusa la preesistenza di un accordo di surrogazione di maternità a fondamento della filiazione”.

La più recente giurisprudenza di legittimità in tema di trascrizione in Italia dell'atto di nascita formato all'estero a seguito di tecniche di maternità surrogata: dal c.d. caso delle due madri al c.d. caso dei due padri.

In tale delicato quadro interpretativo si colloca la più recente giurisprudenza sulla trascrizione dell'atto di nascita, legittimamente formato all'estero, di un bambino a seguito di tecniche di maternità surrogata. La necessità di evitare situazioni giuridiche claudicanti e di salvaguardare il superiore interesse del bambino ha portato ad un acceso dibattito giurisprudenziale che è culminato con la pronuncia a Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass. Sez. Un., 8.5.2019, n. 12193).

La Suprema Corte aveva già avuto modo di pronunciarsi nel 2016 (Cass. 19599/2016) riconoscendo la trascrizione dell'atto di nascita spagnolo formato conformemente alla *lex loci*.

Le Sezioni Unite del 2019, nel pronunciarsi, operano un distinguo tra il caso c.d. delle due madri concernente appunto il precedente del 2016 e il caso oggetto del loro giudizio definito dei due padri.

I due casi sono accumulati dalla presenza di una coppia di genitori omosessuali, ma tale circostanza non rende omogenea la valutazione dei due casi, i quali – a ben vedere – si caratterizzano per avere elementi di diversità.

Infatti, mentre il caso dei due padri ha ad oggetto la richiesta di riconoscimento di un atto di nascita da parte di due padri intenzionali di un bambino nato a seguito di tecniche di maternità surrogata, il caso delle due madri riguarda – a ben vedere – la trascrizione di un atto di nascita formato all'estero, di bambini generati mediante fecondazione eterologa realizzata all'estero da parte di due donne ivi coniugate.

Nel caso di coppie di donne, infatti, solo il seme maschile costituisce elemento estraneo alla coppia mentre sia l'ovocita sia la gravidanza sono delle madri intenzionali e questo sia nel caso in cui una delle due donne porta avanti la gravidanza con l'ovocita messo a disposizione dall'altra, sia in quello in cui l'ovocita appartiene alla stessa gestante. È, inoltre, diversa la tecnica di procreazione impiegata che, nel caso delle due donne, è assimilabile a una fecondazione eterologa per

quanto riguarda la donazione del seme, e che presenta elementi di fecondazione omologa nel caso di gestazione c.d. incrociata, dato che il gamete femminile proviene dalla compagna della gestante. Ad ogni buon conto, nel caso delle due madri, la fattispecie non è riconducibile alla maternità surrogata, poiché difetta l'elemento della gravidanza portata avanti per conto di altri ai quali si consegnerà il bambino nato.

Orbene, la valutazione del legislatore in caso di maternità surrogata e in caso di fecondazione eterologa si differenzia poiché nel primo caso vige un divieto penalmente rilevante, mentre la fecondazione eterologa è una tecnica ormai ammessa nel nostro ordinamento e il ricorso ad essa, da parte di una coppia di donne, ricade sotto il divieto di accesso alla procreazione medicalmente assistita per le coppie dello stesso sesso presidiato da una mera sanzione amministrativa (art. 5 e art. 12 co. 2 L. 40/2004).

Queste peculiarità comportano, secondo le Sezioni Unite, l'impossibilità di estendere il precedente del 2016 al caso dei due padri. Il mero genitore di intenzione che non ha legami genetici con il nato, in tal caso, non potrà risultare nell'atto di nascita, ma al più usufruire del meccanismo previsto dall'art. 44 lett. d) l. 184/1983 della c.d. adozione in casi particolari.

Tale soluzione – criticata in dottrina e messa in discussione dalla recente ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale da parte della Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione – si fonda sul divieto di maternità surrogata: non può essere trascritto l'atto di nascita straniero che riconosce implicitamente l'accordo di maternità surrogata attribuendo la maternità o la paternità al soggetto che non ha apportato un contributo genetico. Tale soluzione peraltro non si applica esclusivamente al caso c.d. dei due padri, ma anche all'ipotesi di coppia eterosessuale con riferimento al mero genitore di intenzione che non apporti un contributo genetico. Si pensi al caso di un ovocita della madre estranea e diversa dalla madre d'intenzione, fecondata con il seme del padre. Quest'ultimo potrà essere inserito nell'atto di nascita, in quanto fornisce il suo contributo genetico mentre, invece, la madre (genitore sociale) non potrà essere inserita nell'atto di nascita.

Secondo le Sezioni Unite il disconoscimento dello stato di figlio legittimo validamente acquisito all'estero dal minore non si pone in contrasto con il suo superiore interesse poiché questo non ha valore assoluto, ma è suscettibile di affievolimento in presenza di altri interessi rilevanti. L'interesse del bambino troverebbe, in quest'ottica adeguata tutela nell'istituto dell'adozione in casi particolari.

Prospettive interpretative. Dalla pronuncia delle Sezioni Unite del 2019 sul c.d. caso dei due padri, al parere della Grande Camera della Corte Edu del 10 aprile 2019. La recente questione di legittimità costituzionale proposta dalla Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione e la pronuncia della Corte Costituzionale sul punto.

Le Sezioni Unite con la loro recente pronuncia del 2019 operano, dunque, un delicato distinguo per risolvere il problema del riconoscimento dell'atto di nascita formato legittimamente all'estero a seguito di maternità surrogata dove i genitori intenzionali sono riconosciuti come genitori di diritto ancorché privi di legami biologici.

Il genitore che fornisce un apporto biologico o genetico può, pertanto, essere inserito nell'atto di nascita e ciò anche qualora avesse fatto ricorso a maternità surrogata. Se, invece, egli non ha fornito tale contributo biologico o genetico, non potrebbe avere tale riconoscimento. Il ragionamento delle Sezioni Unite distingue nettamente, dunque, il caso delle due madri e il caso dei due padri mettendo al centro della distinzione il contributo biologico o genetico apportato dal genitore d'intenzione.

Il mero genitore d'intenzione, quello cioè che non fornisce un contributo genetico o biologico, può – a detta delle Sezioni Unite – soltanto far ricorso all'adozione in casi particolari.

Questa soluzione è stata criticata in dottrina e messa in discussione dalla più recente giurisprudenza di legittimità.

Ci si chiede, infatti, in primo luogo, se l'istituto dell'adozione in casi particolari possa essere uno strumento idoneo a tutelare gli interessi del bambino e, in secondo luogo, se questa alternativa sia compatibile con il suo superiore interesse.

In questo panorama si è inserito un recente parere della Corte europea dei diritti dell'uomo del 10 aprile 2019 reso su un caso francese analogo a quello sottoposto all'attenzione della giurisprudenza italiana.

La questione concerneva il rifiuto opposto dalla Francia di trascrivere l'atto di nascita nei confronti della madre d'intenzione la quale non aveva fornito un apporto genetico alla nascita del bambino, nato a seguito di maternità surrogata, nato – invece – con l'apporto biologico del padre d'intenzione.

La Corte Edu chiarisce che rientra nel c.d. margine di apprezzamento dello Stato sia il divieto di maternità surrogata che la possibilità di trascrivere l'atto di nascita formato all'estero del bambino nato a seguito di tale tecnica procreativa. Ciò detto, se gli Stati sono liberi di scoraggiare il c.d. turismo procreativo, non possono però optare per rimedi che incidano negativamente sui diritti del bambino. In tale ottica, infatti, egli verrebbe gravemente inciso nel suo diritto alla vita privata e familiare e nella sua possibilità di mantenere lo status

filiationis legittimamente conseguito all'estero.

La Corte Edu chiarisce, pertanto, che il superiore interesse del minore necessita di una valutazione caso per caso, incompatibile con un generale divieto assoluto di riconoscimento del legame di filiazione col genitore intenzionale, in quanto in grado di pregiudicare il radicamento nel contesto familiare in cui è nato.

Lo Stato deve quindi offrire la possibilità di riconoscere il legame di filiazione con il genitore intenzionale. Tale possibilità, si badi, non deve necessariamente coincidere con la trascrizione nei registri dello stato civile dell'atto di nascita legittimamente formato all'estero, ma l'alternativa – che ben potrebbe essere ricercata nell'istituto dell'adozione – deve però essere effettiva. In altre parole, le condizioni previste per l'adozione devono garantire in primo luogo, l'effettività del riconoscimento del legame di filiazione, in secondo luogo, una procedura rapida e, infine, non esporre il minore a una protratta situazione di incertezza circa il riconoscimento giuridico del legame. Proprio su tale ultimo profilo si innesta la recente ordinanza della Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione (29.04.2020, n. 8325), la quale dubita dell'adeguatezza del rimedio dell'adozione in casi particolari sotto il profilo dell'effettività e della celerità.

L'adozione in casi particolari nell'ordinamento italiano, infatti, non produce un vero e proprio rapporto di filiazione, ponendo il genitore d'intenzione non biologico in una situazione di inferiorità rispetto a quello biologico. Si pensi, infatti, che tale forma di adozione non crea legami parentali con i congiunti dell'adottante ed esclude il diritto di succedere nei loro confronti.

Inoltre, il procedimento di adozione è complesso e volto a creare una situazione soggettiva *ad hoc* propria dell'ordinamento italiano e cioè quello dell'adozione non legittimante. Una procedura di tal fatta difficilmente potrebbe integrare il requisito della celerità ed anzi le tempistiche sono senza dubbio più lunghe rispetto alla deliberazione di un atto straniero che già riconosce lo *status filiationis* e che deve semplicemente essere recepito.

Ancora, continua la Prima Sezione, l'attivazione del meccanismo dell'adozione in casi particolari è sottoposta alla volontà dell'adottante, il quale potrebbe ben sottrarsi all'assunzione di responsabilità che egli ha manifestato nel Paese straniero e che potrebbe non rinnovare in Italia.

Infine, tale procedura richiede l'assenso del genitore biologico che potrebbe venire meno in caso di crisi della coppia o in caso di morte del genitore biologico.

La Prima Sezione Civile, dubitando che il meccanismo dell'adozione in casi particolari possa essere considerato una valida alternativa

alla trascrizione dell'atto di nascita, ha rimesso, dunque, nel 2020, la questione di legittimità costituzionale alla Corte Costituzionale enucleando una serie di considerazioni volte ad evidenziare da un lato come il meccanismo dell'adozione in casi particolari comporti una disparità all'interno della famiglia del bambino con la creazione di genitori di serie A e di serie B e, dall'altro come questo pregiudichi il suo superiore interesse.

Sotto il primo profilo, infatti, si arriverebbe al paradosso di una filiazione "a geometrie variabili" nello spazio in virtù della quale nel Paese in cui il bambino è nato, entrambi i genitori sono genitori legali, mentre in Italia, viene creata questa artificiosa disparità.

Inoltre, il divieto di maternità surrogata nel nostro ordinamento sebbene sussistente non deve essere enfatizzato. Infatti, la giurisprudenza penale ritiene che la violazione del divieto di maternità surrogata se compiuto all'estero non costituisce reato con conseguente non punibilità dei soggetti che la hanno commissionata. Anche sotto tale profilo si arriverebbe, peraltro, al paradosso di sanzionare soltanto uno dei due genitori d'intenzione poiché il genitore che ha fornito un contributo biologico non subirebbe alcuna forma di sanzione nemmeno indiretta (quale ad esempio il disconoscimento della genitorialità di diritto) nonostante abbia anch'egli violato il divieto di maternità surrogata.

Sotto il secondo profilo, di grande interesse è il ragionamento della Prima Sezione intorno al concetto di ordine pubblico e di superiore interesse del minore. Il concetto di ordine pubblico deve essere letto alla luce del principio del superiore interesse del minore.

L'ordine pubblico è, infatti, l'insieme dei valori fondamentali della persona tra cui il diritto alla vita privata e familiare del bambino. La centralità dei diritti del bambino si apprezza nella sua massima estensione specie nell'ambito della più recente giurisprudenza di legittimità e costituzionale che riconosce unicità allo stato di figlio, a prescindere dalle condizioni di nascita e dalle modalità con cui si istaura il rapporto di filiazione, indipendentemente dalla sussistenza di un legame biologico con lo stesso.

La Corte Costituzionale si è pronunciata sul punto con la sentenza n. 33 del 28 gennaio 2021, con motivazione depositata nel marzo del 2021, dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione.

La Corte Costituzionale, con tale sentenza monito, ha sottolineato la necessità di un indifferibile intervento del legislatore, al fine di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del bambino. La scelta, infatti, non risulta essere a rime obbligate. Sono varie le alternative che potrebbero porsi: dall'equiparazione

alla filiazione a un procedimento di adozione diverso da quello oggi previsto.

La Corte ha, infatti, evidenziato che il procedimento di adozione non legittimante non solo non è idoneo a soddisfare quelle esigenze di celerità ed effettività richieste dalla giurisprudenza della Corte EDU, ma – come è noto – non attribuisce la genitorialità all'adottante. Non è chiaro, infatti, se essa istituisca rapporti di parentela tra l'adottato e coloro che quest'ultimo percepisce socialmente come i propri nonni, zii, o addirittura fratelli e sorelle. Infine, questa forma di adozione resta comunque subordinata all'assenso del genitore "biologico", che potrebbe anche mancare in caso di crisi della coppia.

La Corte costituzionale, pertanto, pur rimarcando il divieto di maternità surrogata vigente nel nostro ordinamento, ha evidenziato che la questione ora sottoposta alla sua attenzione è focalizzata sui "migliori interessi" del bambino nei suoi rapporti con la coppia (omosessuale o eterosessuale) che abbia condiviso il percorso che va dal suo concepimento, in un Paese in cui la maternità surrogata è lecita, fino al suo trasferimento in Italia, dove la coppia si è presa quotidianamente cura di lui.

In tale contesto, l'interesse del bambino – ha osservato la Corte – è quello di ottenere un "un riconoscimento anche giuridico dei legami che nella realtà fattuale già lo uniscono a entrambi i componenti della coppia, ovviamente senza che ciò abbia implicazioni quanto agli eventuali rapporti giuridici tra il bambino e la madre surrogata". Questi legami sono, infatti, parte integrante della stessa identità del minore, che vive e cresce nell'ambito di una determinata comunità di affetti e che devono essergli riconosciuti anche con riferimento alla tutela patrimoniale.

Contestualmente alla pronuncia in parola, la Corte Costituzionale, con sentenza 32/2021, si è pronunciata in merito alla collaterale questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Padova.

Il caso riguardava un bambino nato, stavolta, in Italia da una coppia di due donne. In tale ipotesi le due donne avevano, infatti, effettuato una fecondazione all'estero, ma il figlio era nato in Italia e veniva registrato come figlio della partoriente.

La Corte Costituzionale ha rilevato che sussiste nell'ordinamento italiano un ulteriore vuoto di tutela oltre a quello evidenziato dalla sentenza n. 33, poiché, in tale diversa ipotesi, nella quale non venga in questione un problema di maternità surrogata, gli strumenti di tutela a disposizione della madre intenzionale e del figlio non risultano spesso essere efficaci, nel caso di successiva disgregazione della coppia.

Infatti, il figlio nasce in Italia dove esiste il divieto per tali coppie di fecondazione eterologa, residuando quindi esclusivamente lo strumento dell'adozione in casi particolari. Tale strumento risulta però difficilmente praticabile poiché uno dei suoi presupposti applicativi è il consenso dell'altro genitore, consenso che difficilmente presterà a causa della crisi che ha interessato la coppia.

In tale contesto, ancora una volta, risulta pregiudicato l'interesse del bambino a mantenere i rapporti con entrambi i genitori che lo hanno cresciuto, motivo per il quale è necessario che il legislatore intervenga anche sotto questo diverso ma collegato profilo, come del resto ha chiarito la stessa Corte Costituzionale.

Nozioni di riferimento

Genitorialità sociale. La c.d. genitorialità sociale nasce dalla progressiva tendenza a dare rilievo alla sostanza dei rapporti affettivi instaurati dal soggetto minorenne, anche a prescindere da un legame biologico o genetico con lo stesso. Tale progressivo riconoscimento origina dalla interpretazione della Carta Costituzionale, oltre che dalle fonti sovranazionali quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Convenzione ONU sui diritti dei bambini del 1989. All'interno del genus genitorialità sociale è possibile ricondurre la nozione di genitorialità intenzionale e la nozione di genitorialità di fatto.

Genitorialità intenzionale. Per genitore di intenzione si intende il soggetto che istaura con il bambino una relazione improntata non sul legame biologico o genetico, ma sulla consapevole assunzione della responsabilità di allevarlo e accudirlo, nel quadro di un progetto di vita della coppia costituita con il genitore biologico. In particolare, il termine genitorialità intenzionale viene utilizzato per definire il soggetto che ha prestato il consenso al ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita.

Genitorialità di fatto. Per genitorialità di fatto si intende il riconoscimento di una genitorialità fondata non sul rapporto biologico, ma sulla sostanza del ruolo di genitore che abbia i caratteri dell'effettività e della stabilità del legame nonché dalla serietà, dalla profondità del rapporto e dall'assunzione dei doveri genitoriali. La nozione di genitore di fatto si distingue da quella di genitore intenzionale, comprendendo quest'ultima i casi in cui – attraverso tecniche di procreazione medicalmente assistita – il soggetto non dà un apporto biologico o genetico al concepimento del figlio, ma

condivide con il *partner* – genitore biologico o genetico – un progetto di vita e di coppia che si realizza *ab origine*, appunto, nelle tecniche previste dalla fecondazione assistita (PMA).

Maternità surrogata. La maternità per sostituzione (vietata nell'ordinamento italiano) coincide con la maternità di una donna che si presta ad avere una gravidanza e a partorire un figlio non per sé, ma per un'altra donna. In mancanza di una definizione legislativa di maternità surrogata, nel divieto ricadono sia l'ipotesi in cui una donna metta a disposizione l'utero per ricevere un ovocita fecondato altrui, sia l'ipotesi in cui metta a disposizione, oltre all'utero, anche un proprio ovocita, in entrambi i casi impegnandosi a consegnare il bambino dopo il parto. Si ha *surrogazione omologa* nel caso in cui la c.d. madre gestazionale ospiti un embrione formato da gameti provenienti dai genitori che commissionano la surrogazione. Si ha, invece, *surrogazione eterologa* laddove si faccia ricorso alla donazione di ovociti in combinazione con la gravidanza nell'interesse della committente.

Riferimenti normativi

ONU, *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 20 novembre 1989* ratificata in Italia con *Legge n. 176 del 27 maggio 1991*
Legge n. 184 del 4 maggio 1983, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori

Legge n. 40 del 19 febbraio 2004, Norme in materia di procreazione medicalmente assistita

Riferimenti giurisprudenziali

Cass. civ., sez. I, Ordinanza n. 8325 del 29.04.2020

Cass., sez. un. civ., Sentenza n. 12193 del 08.05.2019

Corte cost., Sentenza n. 272 del 18.12.2017

Cass., sez. un. civ., Sentenza n. 16601 del 05.07.2017

Cass. civ., sez. I, Sentenza n. 14878 del 15.06.2017

Cass. civ., sez. I, Sentenza n. 19599 del 30.09.2016

Cass. civ., sez. I, Sentenza n. 12962 del 22.06.2016

Cass. pen., sez. V, Sentenza n. 13525 del 05.04.2016

Cass. pen., sez. VI, Sentenza n. 48696 del 17.11.2016

Corte di Giustizia dell'UE, Grande Sezione, Sentenza del 05.06.2018, Causa C-673/16

Corte EDU, Grande Camera, Parere consultivo del 10.04.2019, Richiesta n. P16-2018-001

Corte EDU, I sez, Orlandi e A. c. Italia del 14 dicembre 2017

Corte EDU, IV sez, Mennesson c. Francia, 26 giugno 2014

Corte EDU, IV sez, Labassee c. Francia, 26 giugno 2014

Corte EDU, Grande Camera, 24 gennaio 2017 Paradiso e Campanelli c. Italia

Corte Cost., 28.1.2021, n. 33.

* Le sentenze della Corte di cassazione sono ricercabili al link <http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/>

Dottrina di riferimento

BILOTTIE., *Convivenze, unioni civili, genitorialità adozioni*, in Diritto di famiglia e delle persone (II), fasc. 3, 1 settembre 2017, 870.

D'AVACK L., *La maternità surrogata: un divieto inefficace*, in Diritto di famiglia e delle persone (II), fasc. 1, 2017, 139.

GATTO A., *Surrogazione di maternità e diritto del minore al rispetto della propria vita privata e familiare*, in Diritto di famiglia e delle persone (II), fasc. 3, 2015, 1091.

GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto civile*, Torino, 2019.

MONTECCHIARI T., *Adozione in casi particolari: la svolta decisiva della Suprema Corte di Cassazione per single e coppie di fatto*, in Diritto di famiglia e delle persone (III), fasc. 4, 1 dicembre 2019, 1722

PELLEGRINO M.V., *Diritto dei minori alle relazioni familiari e sistema rimediale tipico*, in Diritto di famiglia e delle persone (II), fasc. 4, 1 dicembre 2017, 1322.

PORCELLI M., *La famiglia al plurale*, in Diritto di famiglia e delle persone (II), fasc. 3, 2014, 1248.

SENIGAGLIA R., *Genitorialità tra biologia e volontà. Tra fatto e diritto, essere e dover-essere*, in Europa e diritto privato, fasc. 3, 1 settembre 2017, 952.

TOMMASINI M.F., *I rapporti familiari tra tradizione e attualità*, in Diritto di famiglia e delle Persone (II), fasc.1, 1 marzo 2018, 259.

TONOLO S., *L'evoluzione dei rapporti di filiazione e la riconoscibilità dello status da essi derivante tra ordine pubblico e superiore interesse del minore*, in Rivista di diritto internazionale, fasc. 4, 1 dicembre 2017, 1010.

TRINCHERA T., *Limiti spaziali all'applicazione della legge penale italiana e maternità surrogata all'estero*, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, fasc. 4, 1 dicembre 2017, 1391.

TROISI C., *Dall'adozione in casi particolari alla tutela della coppia omoaffettiva*, in Diritto di famiglia e delle persone (II), fasc. 2, 1 giugno 2017, 578.

Per ulteriori approfondimenti consulta [il catalogo della Biblioteca Innocenti Library](#)

