

RASSEGNA GIURIDICA

INFANZIA e ADOLESCENZA

Istituto
degli
Innocenti



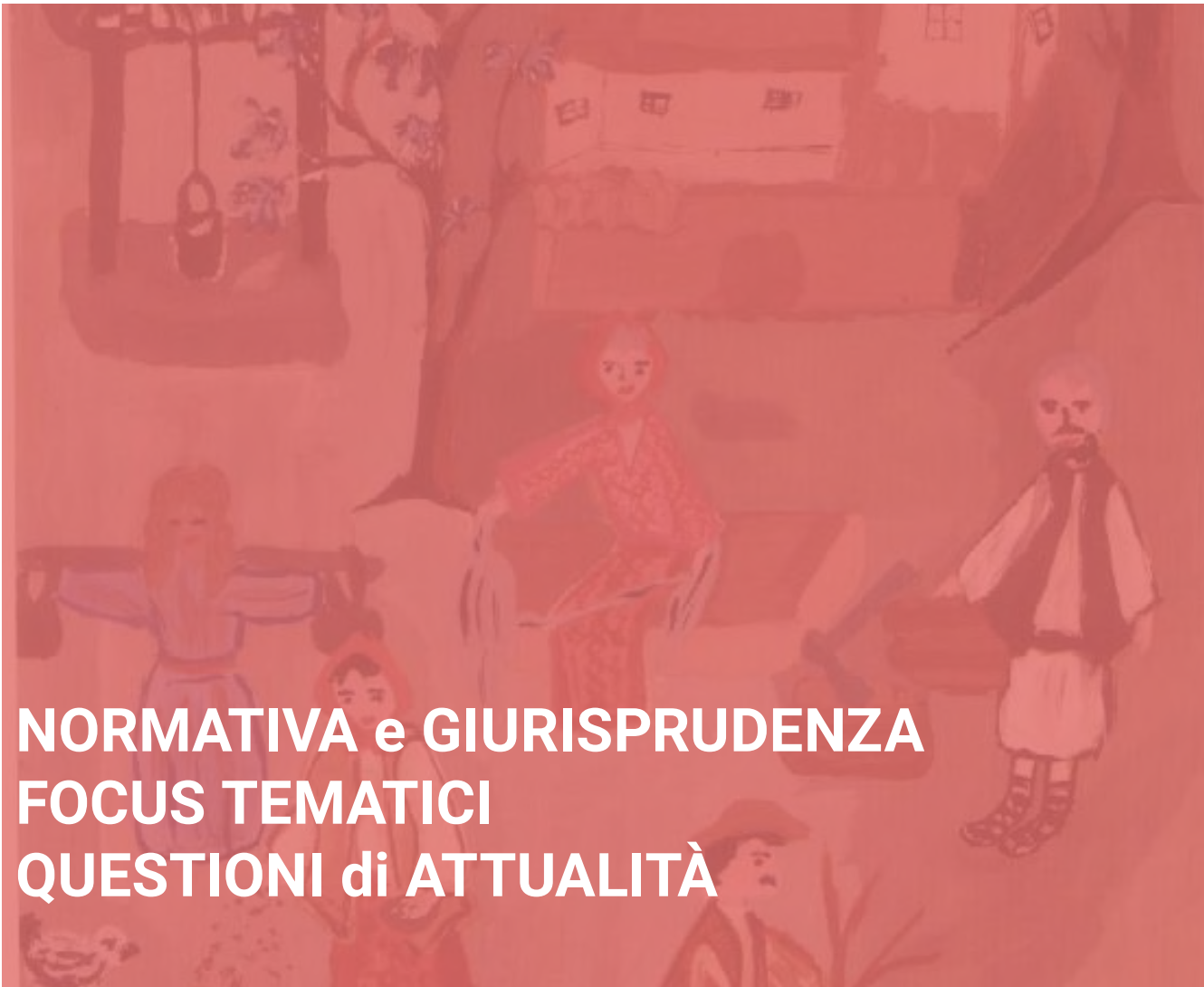
CENTRO NAZIONALE
DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA

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

1

2023

ISTITUTO
DEGLI INNOCENTI
FIRENZE



NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
FOCUS TEMATICI
QUESTIONI di ATTUALITÀ

Immagine di copertina

Nel paese dove abita mia nonna, Alina Craciunescu, 14 anni
(Pinacoteca internazionale dell'età evolutiva
Aldo Cibaldi del Comune di Rezzato - www.pinac.it)

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 aprile 2023

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

RASSEGNA GIURIDICA INFANZIA e ADOLESCENZA

1
2023

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 principali novità normative e giurisprudenziali in materia di infanzia e adolescenza.

La **normativa** è organizzata per livello internazionale, europeo, nazionale e regionale e in base alle tematiche della Convenzione ONU.

La **giurisprudenza** riporta una selezione delle pronunce di maggiore interesse 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).

Focus tematici. La sezione riporta contributi di natura giuridica sulle tematiche di maggiore interesse e attualità nel dibattito pubblico.

Sono presenti tre tipologie diverse:

- gli **inquadramenti normativi**, che introducono il lettore alla disciplina di un tema specifico;
- gli **approfondimenti giuridici**, che trattano norme o altri atti in maniera analitica;
- gli **approfondimenti su progetti di legge**, che esaminano le principali proposte di riforma in corso d'esame in Parlamento.

Questioni di attualità. La sezione presenta **approfondimenti su specifiche problematiche** attinenti ai diritti e alla tutela delle persone minori di età attraverso **l'analisi della giurisprudenza più rilevante** alla luce dell'attuale dibattito in materia.

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@istitutodeglinnocenti.it - tel. 055-2037363) per richiedere assistenza.

INDICE

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA

FOCUS TEMATICI

QUESTIONI di ATTUALITÀ

Normativa internazionale

Misure generali di attuazione

Nazioni Unite. Assemblea generale, risoluzione 05 gennaio 2023, A/RES/77/217, *Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms*.

Principi generali

Nazioni Unite. Consiglio economico e sociale, 7 dicembre 2022, E/C.12/ITA/CO/6, Osservazioni conclusive sul sesto rapporto periodico dell'Italia

Violenza

ONU. Assemblea generale, Alto Commissariato, rapporto annuale 02 febbraio 2023, A/HRC/52/50 Impatto negativo del matrimonio forzato sul pieno ed effettivo godimento di tutti i diritti umani da parte di tutte le donne e le ragazze

Normativa europea

Misure generali di attuazione

UE. Consiglio UE, raccomandazione 30 gennaio 2023, n. 2023/C 41/01 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva

Educazione, gioco e attività culturali

UE. Consiglio UE, raccomandazione 29 novembre 2022, n. 14785/22, Sull'educazione e la cura della prima infanzia: gli obiettivi di Barcellona per il 2030

Normativa nazionale

Violenza

Parlamento. Legge 9 febbraio 2023, n. 12 Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere

Disabilità, salute e assistenza

Conferenza Stato-Regioni, intesa 26 gennaio 2023, n. 16/CSR. Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concernente il "Piano oncologico nazionale: documento di pianificazione e indirizzo per la prevenzione e il contrasto del cancro 2023 - 2027".

Misure speciali di protezione

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, decreto 19 dicembre 2022, n. 221, Adozione Piano nazionale emersione lavoro sommerso

Normativa regionale

Misure generali di attuazione

Toscana. Giunta, delibera 12 dicembre 2022, n. 1456, Promozione del modello di intervento integrato nell'area infanzia, adolescenza e famiglie - Indirizzi per l'utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia di cui al D.M. 19 luglio 2022

Misure speciali di protezione

Piemonte. Giunta regionale, delibera 25 novembre 2022, n. 11-6004. L.47/2017. Approvazione convenzione Regione Piemonte, Garante regionale infanzia e adolescenza, Consiglio Regionale Piemonte, Regione Autonoma Valle d'Aosta e Garante regionale Infanzia, Anci, Università di Torino e del Piemonte Orientale, Fondazioni CRT, CRC e Compagnia San Paolo, per attività a favore di tutori volontari.

Giurisprudenza nazionale

Violenza

Cassazione civile, Sez. I, 12 dicembre 2022, n. 36150

Ambiente familiare e misure alternative

Cassazione civile, Sez. I, 5 gennaio 2023, n. 230

Cassazione civile, Sez. IV, 08 febbraio 2023, n. 3769

Cassazione civile, Sez. I, 1° marzo 2023, n. 6188

Disabilità, salute e assistenza

Cassazione civile, Sez. III, 31 gennaio 2023, n. 2798

Educazione, gioco e attività culturali

Cassazione civile, Sez. I, 07 gennaio 2023, n. 6802

Focus tematici

Il diritto all'educazione dei bambini e dei ragazzi: un inquadramento normativo

Il contrasto alle mutilazioni genitali per la tutela della salute e dell'integrità psicofisica delle bambine e delle ragazze: un inquadramento normativo

Sport e discriminazioni di genere. La partecipazione di bambine e ragazze oltre gli stereotipi: un approfondimento giuridico

L'inclusione dei bambini e dei ragazzi con disturbi dello spettro autistico: un inquadramento normativo

Questioni di attualità

Il diritto di visita del genitore non affidatario. Come tutelare il superiore interesse del minorenne negli incontri protetti?

Nessuna leggerezza nel procedimento adottivo. Se l'adozione è il risultato dell'inerzia dei servizi sociali, è garantito il diritto del bambino a rimanere nella famiglia d'origine?

NORMA- TIVA E GIURIS- PRU- DENZA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

La sezione presenta le principali novità normative e giurisprudenziali in materia di infanzia e adolescenza.

La **normativa** è organizzata per livello internazionale, europeo, nazionale e regionale e in base alle tematiche della Convenzione ONU.

La **giurisprudenza** riporta una selezione delle pronunce di maggiore interesse 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).

Normativa internazionale

Misure generali di attuazione

Diritto al cibo

contrasto alla crisi alimentare

Nazioni Unite. Assemblea generale,
risoluzione 05 gennaio 2023,
A/RES/77/217, *Promotion and protection
of human rights: human rights questions,
including alternative approaches for
improving the effective enjoyment of
human rights and fundamental freedoms.*

Con la presente risoluzione, l'Assemblea generale ribadisce la necessità di adottare misure urgenti a livello nazionale, regionale e internazionale per eliminare la fame nel mondo, che rappresenta una chiara violazione della dignità umana, sul presupposto che il diritto all'alimentazione è riconosciuto come il diritto di ogni individuo ad avere accesso in ogni momento a un'alimentazione sufficiente, adeguata e nutriente.

La crisi alimentare a livello mondiale è stata ulteriormente aggravata dall'impatto della pandemia da Covid-19, che ha acuitizzato le già precarie condizioni delle popolazioni più povere e vulnerabili, comprimendo il diritto all'alimentazione e rendendo elevatissimi i livelli di insicurezza alimentare.

Sottolineando che la responsabilità primaria degli Stati è innanzitutto quella di promuovere il diritto all'alimentazione *in primis* supportando l'impegno nazionale volto a ridimensionare la crisi alimentare, l'Assemblea generale ribadisce la necessità di garantire che i programmi che forniscono alimenti sicuri e nutrienti siano inclusivi e accessibili a tutti.

Normativa internazionale

Principi generali

Diritti e libertà fondamentali

sesto rapporto periodico dell'Italia

Nazioni Unite. Consiglio economico e sociale, 7 dicembre 2022, E/C.12/ITA/CO/6, Osservazioni conclusive sul sesto rapporto periodico dell'Italia

Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha accolto con favore la presentazione del sesto rapporto periodico da parte dell'Italia e l'adozione di misure legislative, amministrative e politiche al fine di aumentare la protezione dei diritti economici, sociali e culturali nello Stato. Al tempo stesso, il Comitato ha espresso: il rammarico per la continua mancanza di risultati concreti rispetto alla creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani; la preoccupazione per le persistenti disparità regionali nell'accesso ai servizi sociali e le misure insufficienti adottate per affrontarle; il timore per il fatto che le valutazioni d'impatto sui diritti umani nei meccanismi di controllo delle esportazioni di armi siano state inadeguate; l'allarme per i casi di incitamento all'odio che istigano all'animosità sulla base dell'orientamento sessuale e nei confronti di comunità migranti, religiose e razziali; la condivisione per la preoccupazione espressa dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità secondo cui la legislazione nazionale manca di una definizione di sistemazione ragionevole; il timore per cui la legge n. 132 del 1° dicembre 2018, sull'immigrazione e la cittadinanza, abbia contribuito all'aumento del numero di migranti irregolari nello Stato parte e ne abbia aumentato il rischio di sfruttamento; l'incertezza per il persistere degli stereotipi di genere; l'inquietudine per il fatto che il tasso di disoccupazione giovanile delle donne è recentemente aumentato; il timore per i tassi di povertà costantemente elevati, soprattutto alla luce della pandemia da Covid-19.

Alla luce di queste premesse, il Comitato ha quindi raccomandato: di stanziare risorse sufficienti per le istituzioni anticorruzione; di attuare una politica di tolleranza zero contro la corruzione; di adottare politiche e leggi antidiscriminatorie complete per rafforzare la protezione del godimento da parte di tutte le persone dei diritti umani economici, sociali e culturali contro tutte le forme di discriminazione, incluso l'incitamento all'odio; di intensificare i propri sforzi per combattere gli stereotipi di genere.

Normativa internazionale

Violenza

Matrimoni forzati

impatto negativo sul godimento dei diritti umani

ONU. Assemblea generale,
Alto Commissariato, rapporto annuale
02 febbraio 2023, A/HRC/52/50
Impatto negativo del matrimonio
forzato sul pieno ed effettivo godimento
di tutti i diritti umani da parte di tutte le
donne e le ragazze

Il rapporto ha come oggetto la questione dei matrimoni forzati e ne fornisce una panoramica generale.

Dal rapporto appare chiaro che il fulcro è da rinvenirsi nelle ideologie e nelle strutture patriarcali che, tuttora, hanno effetti negativi sulla dignità delle donne e delle ragazze, violando i loro diritti umani.

Si pone in evidenza la necessità di una politica mirata a eliminare in modo definitivo il problema e che punti soprattutto alla prevenzione della violenza contro le bambine costrette a tale pratica. Il matrimonio forzato è proibito dal diritto internazionale.

Il Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW) e il Comitato che si è occupato di emanare la Convenzione sui diritti ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Crc), la classificano come una pratica dannosa che gli Stati parte hanno il dovere di impedire.

Esiste oggettivamente un appello chiaro e urgente anche nell'Agenda 2030 dello sviluppo sostenibile per eliminare il matrimonio forzato entro il 2030.

La povertà è talvolta identificata come il motore principale che induce al matrimonio forzato, ma è nel disagio economico che va identificata l'aggravante, in combinato con la disuguaglianza di genere e l'intolleranza culturale e religiosa.

Sulla base di tali premesse, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) raccomanda agli Stati di: abrogare il matrimonio forzato e identificarlo come una violazione distinta in modo da facilitare lo sviluppo di politiche mirate a protezione delle vittime minori di età; stabilire l'età minima a 18 anni e fornire servizi differenti a seconda dei contesti in cui il fenomeno riversa i suoi effetti negativi, con particolare riguardo ai servizi di supporto; elaborare, infine, linee guida che definiscano anche le sanzioni più efficaci da applicare.

 <https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&p=A%2FHRC%2F52%2F50&f=&c=Resource%20Type&c=UN%20Bodies&sf=&so=d&rg=50&fti=0>

Normativa europea

Misure generali di attuazione

Sostegno al reddito

accesso al mercato del lavoro

UE. Consiglio UE, raccomandazione
30 gennaio 2023, n. 2023/C 41/01
relativa a un adeguato reddito minimo
che garantisca l'inclusione attiva

Con questa raccomandazione, il Consiglio dell'Unione europea mira a combattere la povertà e l'esclusione sociale favorendo un sostegno al reddito – in particolare mediante un reddito minimo – e un reale accesso ai servizi essenziali e abilitanti per le persone che non dispongono di risorse sufficienti.

Nell'ottica di garantire una vita dignitosa in ciascuna fase della vita, raccomanda agli Stati membri di fissare alcune regole basilari nella definizione di un adeguato sostegno al reddito, quali il rafforzamento di solide reti di sicurezza sociale e l'utilizzo di una valida e trasparente metodologia per fissare il livello di reddito minimo, prevedendo la possibilità di riesaminarla periodicamente.

Oltre alla garanzia di un reddito minimo, con la presente raccomandazione il Consiglio UE mira a favorire l'integrazione nel mercato del lavoro per tutti coloro che possono lavorare, in linea con l'approccio di un'inclusione attiva. Per tale motivo, raccomanda agli Stati membri di garantire, se necessario in cooperazione con le parti sociali, l'attivazione del mercato del lavoro eliminando gli ostacoli che non permettono di trovare o mantenere un'occupazione.

Inoltre, le raccomandazioni sono ampliate fino a riguardare il contrasto al lavoro sommerso, la lotta alla povertà lavorativa e l'incentivazione all'occupazione formale.

Normativa europea

Educazione, gioco e attività culturali

Piani scolastici e offerta formativa

educazione e cura della prima infanzia

UE. Consiglio UE, raccomandazione
29 novembre 2022, n. 14785/22,
Sull'educazione e la cura della prima
infanzia: gli obiettivi di Barcellona
per il 2030

Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la presente raccomandazione con lo scopo di incoraggiare gli Stati membri ad aumentare la proposta di programmi accessibili, convenienti e di qualità nell'educazione e nella cura della prima infanzia, perché possano raggiungere al più presto gli obiettivi stabiliti nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona in materia di assistenza all'infanzia e il cui raggiungimento era previsto entro il 2010: fornire educazione e cura della prima infanzia ad almeno il 33% dei bambini e delle bambine al di sotto dei 3 anni e ad almeno il 90% per i bambini e le bambine di età compresa tra i 3 anni e gli anni di età scolare obbligatoria.

Tra le varie raccomandazioni agli Stati si rinviene la necessità di: sostenere un livello di disponibilità dei servizi compatibile con il benessere e lo sviluppo del bambino e della bambina, promuovere la disponibilità di servizi (anche complementari) prima e dopo il normale orario scolastico in modo da rendere l'assistenza all'infanzia pienamente compatibile con il benessere del bambino e della bambina, l'orario di lavoro dei genitori e la necessità di conciliare lavoro, famiglia e vita privata, di disporre di misure mirate per consentire e aumentare la partecipazione a tali servizi anche ai bambini e alle bambine con bisogni educativi speciali, organizzare adeguatamente l'offerta nelle aree urbane come in quelle rurali, rimuovere costantemente gli ostacoli alla parità di accesso, promuovere la consapevolezza dei genitori sui loro diritti e su quelli dei loro figli, sostenere l'occupazione di qualità e il lavoro a condizioni eque per il personale promuovendo il dialogo sociale e collettivo, garantire una governance sana ed efficace istituendo una forte cooperazione tra le diverse istituzioni responsabili delle politiche sul territorio.

Le raccomandazioni sono finalizzate a migliorare lo sviluppo sociale e cognitivo delle bambine e dei bambini e il loro successo scolastico, in particolare per quelli in situazioni vulnerabili o provenienti da contesti svantaggiati.

Normativa nazionale

Violenza

Violenza sulle donne

commissione parlamentare
di inchiesta sul femminicidio

Parlamento.

Legge 9 febbraio 2023, n. 12

Istituzione di una Commissione
parlamentare di inchiesta
sul femminicidio, nonché su
ogni forma di violenza di genere

Con la presente legge viene istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, anche a scapito di bambine e ragazze.

La Commissione ha il compito di svolgere indagini sulle reali dimensioni del femminicidio, di monitorare la concreta attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata in Italia con legge 27 giugno 2013, n.77, per accertare le incongruenze della normativa vigente al fine di tutelare gli eventuali minorenni coinvolti, proporre soluzioni di carattere legislativo che mirino alla prevenzione e al contrasto del fenomeno e, più in generale, contro ogni forma di violenza maschile contro le donne, nonché per tutelare gli eventuali minorenni coinvolti.

Altro compito della Commissione è l'effettiva realizzazione da parte delle istituzioni di progetti nelle scuole di ogni ordine e grado finalizzati all'educazione al rispetto reciproco nelle relazioni tra uomini e donne e al riconoscimento e al rispetto di tutte le diversità.

Normativa nazionale

Disabilità, salute e assistenza

Salute fisica e mentale

prevenzione e contrasto del cancro

Conferenza Stato-Regioni,
intesa 26 gennaio 2023, n. 16/CSR.
Intesa, ai sensi dell'articolo 8,
comma 6, della legge 5 giugno 2003,
n. 131, tra il Governo, le Regioni
e le Province autonome di Trento
e di Bolzano, concernente il "Piano
oncologico nazionale: documento
di pianificazione e indirizzo per
la prevenzione e il contrasto
del cancro 2023 - 2027".

Con il presente atto, la Conferenza Stato-Regioni sancisce l'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sullo schema della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 3 febbraio 2021, concernente il Piano europeo di lotta contro il cancro (*Europe's Beating Cancer Plan*), che definisce un nuovo approccio dell'Unione europea alla prevenzione, al trattamento, alla cura del cancro e alla qualità della vita dei malati e dei sopravvissuti.

L'obiettivo è quello di potenziare il contrasto alle malattie oncologiche secondo una logica che prevede l'approccio integrato tra prevenzione e assistenza sul territorio, coinvolgendo tutti i settori di competenza del Servizio sanitario, con lo scopo di garantire uniformità ed equità di accesso a tutti i cittadini.

In funzione di uno sviluppo unitario del Piano oncologico nazionale in particolare da un punto di vista tecnico-scientifico, si prevede l'istituzione di una cabina di regia nazionale per la definizione del monitoraggio e delle modalità di valutazione.

Normativa nazionale

Misure speciali di protezione

Lavoro minorile

piano nazionale emersione lavoro sommerso

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, decreto 19 dicembre 2022, n. 221, Adozione Piano nazionale emersione lavoro sommerso

Con il decreto in oggetto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha adottato il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025*. L'entrata in vigore del Piano in tutti i settori economici contribuisce al conseguimento del primo traguardo della missione 5, componente 1, riforma 1.2, *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*, del Pnrr, a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In particolare, il Piano delinea azioni volte ad affinare le tecniche di raccolta e le modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso, al fine di migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le autorità competenti; a introdurre misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare; a realizzare una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali; a realizzare una struttura di governance che assicuri un'efficace implementazione delle azioni e il monitoraggio sull'attuazione delle misure.

La messa in pratica del Piano nazionale prevede il raggiungimento di due target quantitativi: l'aumento di almeno il 20% del numero di ispezioni rispetto al periodo 2019-2021 entro la fine del 2024; la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di almeno due punti percentuali nei settori economici interessati dal Piano nazionale.

Normativa regionale

Misure speciali di attuazione

Fondi per le famiglie

rafforzamento del sistema regionale di promozione, prevenzione e protezione dell'infanzia e dell'adolescenza

Toscana. Giunta, delibera 12 dicembre 2022, n. 1456, Promozione del modello di intervento integrato nell'area infanzia, adolescenza e famiglie - Indirizzi per l'utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia di cui al D.M. 19 luglio 2022

La Regione Toscana, con la presente delibera intende garantire la continuità dei percorsi e delle progettualità attivati a seguito dell'erogazione dei fondi annuali riservati dal Dipartimento per le politiche della famiglia alle regioni e province autonome, finalizzata alla prosecuzione dell'azione di rafforzamento del sistema regionale di promozione, prevenzione e protezione dell'infanzia e dell'adolescenza. Inoltre, sono individuati gli indirizzi su cui sviluppare il Piano operativo da presentare al Dipartimento per le politiche della famiglia. L'articolo 3 del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia del 19 luglio 2022, Ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia anno 2022, determina che tali risorse siano dirette a finanziare gli interventi di competenza della regione e degli enti locali nell'ottica di realizzare attività e progetti destinati a favorire il supporto dei Centri per le famiglie e, nell'ambito delle competenze sociali, dei consultori familiari, a sostegno della natalità e della genitorialità, nonché interventi volti alla promozione di politiche di benessere familiare attraverso l'armonizzazione dei tempi di cura della famiglia e del lavoro.

La Regione Toscana ha incaricato il settore competente della Direzione sanità welfare e coesione sociale ad adottare tutti i provvedimenti necessari alla piena attuazione di quanto previsto.

Normativa regionale

Misure speciali di protezione

Minori stranieri non accompagnati

convenzione per attività a favore di tutori volontari

Piemonte. Giunta regionale, delibera 25 novembre 2022, n. 11-6004. L.47/2017. Approvazione convenzione Regione Piemonte, Garante regionale infanzia e adolescenza, Consiglio Regionale Piemonte, Regione Autonoma Valle d'Aosta e Garante regionale Infanzia, Anci, Università di Torino e del Piemonte Orientale, Fondazioni CRT, CRC e Compagnia San Paolo, per attività a favore di tutori volontari.

Con la delibera 25 novembre 2022, n. 11-6004, la Giunta regionale del Piemonte approva lo schema di convenzione di durata biennale 2023/2024 tra diversi soggetti istituzionali che operano in favore dell'infanzia e dell'adolescenza per l'implementazione e lo sviluppo del percorso di accompagnamento e il sostegno ai tutori volontari di cui alla legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati: la prima normativa organica introdotta in Italia a tutela dei minorenni stranieri soli presenti sul nostro territorio e privi di assistenza e rappresentanza legale.

La legge n. 47 del 2017 introduce l'istituto del tutore volontario e attribuisce all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza il compito di predisporre l'elenco dei tutori formati. Per garantire la piena attuazione della legge n. 47 del 2017 è necessario mettere in campo azioni di sensibilizzazione e di informazione sul territorio; assicurare ogni anno un corso di formazione e offrire una formazione continua circa la tutela volontaria di minorenni stranieri non accompagnati ai professionisti dei servizi socio-sanitari territoriali e agli operatori delle comunità che li accolgono; garantire il monitoraggio delle esperienze di tutela volontaria sul territorio.

Con la presente convenzione le parti si impegnano a collaborare per la messa in campo di azioni di monitoraggio delle attività di formazione anche al fine di individuare criticità ed elaborare azioni correttive negli ambiti di propria competenza.

Inoltre, si impegnano, per quanto possibile, ad assicurare il coordinamento tra le diverse iniziative esistenti sul territorio in tema di tutela volontaria.

Giurisprudenza nazionale

Violenza

Sottrazione internazionale di minorenni

presentazione dell'istanza di rientro del minorenne

Cassazione civile, Sez. I,
12 dicembre 2022, n. 36150

La Corte di cassazione ha chiarito che l'elemento centrale da considerare in tutti i casi che integrano la fattispecie di sottrazione internazionale di minorenne è il lasso di tempo intercorso tra la sottrazione del minorenne e la presentazione dell'istanza di rientro, senza che possa rilevare il fatto che il minore di età si sia radicato nel luogo in cui è stato portato a seguito dell'illecita sottrazione.

In tema di sottrazione internazionale di minorenni si pronuncia la Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, ratificata in Italia con la legge 15 gennaio 1994, n. 64.

L'articolo 12 della Convenzione specifica che il termine per la presentazione dell'istanza presso l'autorità giudiziaria o amministrativa dello Stato dove è stato portato il minorenne è di un anno che decorre dal suo trasferimento o dal suo mancato ritorno.

L'autorità giudiziaria o amministrativa, benché adita dopo la scadenza del periodo di un anno, deve ordinare il ritorno del minorenne, a meno che non sia dimostrato che lo stesso sia integrato nel suo nuovo ambiente.

Con la sentenza in oggetto, quindi, la Cassazione ha voluto spostare l'attenzione su questioni di forma – come la scadenza rigida del termine di un anno – a fronte di una precedente interpretazione più estensiva che lasciava spazio alla possibilità, per l'autorità giudiziaria, di decidere per il non ritorno del minorenne nel caso si fosse ben integrato nel nuovo ambiente.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Adozione

limitazione dei rapporti tra l'adottato
e la famiglia di origine

Cassazione civile, Sez. I,
5 gennaio 2023, n. 230

La Cassazione ha sollevato questione di legittimità dinnanzi alla Corte costituzionale con riferimento all'articolo 27, comma 3, della legge 4 maggio 1983 n. 184, Diritto del minore ad una famiglia, nella parte in cui stabilisce che con l'adozione legittimante, determinata dallo stato di abbandono e dalla dichiarazione di adottabilità, si interrompono in modo irreversibile i rapporti dell'adottato con la famiglia di origine (estesa ai parenti entro il quarto grado), escludendo così la valutazione dell'interesse del minore a non cessare tali rapporti. Secondo quanto considerato dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, pertanto, si rende necessaria una riflessione nei casi in cui non vi siano, come nella fattispecie oggetto del ricorso, istituti giuridici alternativi all'adozione legittimante e sia stato accertato il pregiudizio per lo sviluppo psicofisico dei minorenni conseguenti alla recisione dei legami con le famiglie di origine. È opinione della Corte, quindi, aprire una riflessione sulla attuale disciplina dell'adozione alla luce della preminenza del superiore interesse del minore di età in tutte le decisioni che lo riguardano, così come affermato nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Sostegno alla genitorialità

modalità dell'affidamento condiviso
nel solo interesse dei figli

Cassazione civile, Sez. IV,
08 febbraio 2023, n. 3769

Con la sentenza n. 3769, la Cassazione ha escluso il mantenimento del figlio maggiorenne laddove questi abbia iniziato a svolgere un lavoro, dando prova del raggiungimento di un'idonea capacità.

L'obbligo del mantenimento non è contestabile neanche nel caso di sopravvenute circostanze che rendono il figlio momentaneamente privo di sostentamento economico. Tutt'al più permane in capo al genitore un obbligo alimentare.

L'ordinamento italiano stabilisce che i genitori sono tenuti al mantenimento dei figli maggiorenni fino al raggiungimento dell'indipendenza economica, laddove per indipendenza economica si intende quella condizione che permette ai figli ormai maggiorenni di provvedere in modo autonomo alle proprie necessità.

In merito all'obbligo del mantenimento, nel 2020 è risultata determinante l'ordinanza n. 17183, una pronuncia che, per quanto non abbia la forma e il peso orientativo della sentenza, si è certamente affermata come un cambio di rotta rispetto alle precedenti pronunce, statuendo che l'obbligo di mantenimento legale cessa invece con la maggiore età del figlio.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Adozione

stato di adottabilità del minore

Cassazione civile, Sez. I,
1° marzo 2023, n. 6188

Con la decisione in commento i giudici della Cassazione hanno confermato quanto deciso dalla Corte d'appello di Brescia circa la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore di età e hanno dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla madre biologica già decaduta dalla responsabilità genitoriale con sentenza del Tribunale per i minorenni di Brescia a seguito delle segnalazioni dei servizi sociali territoriali e dell'accertata incapacità della stessa di evolvere dalla condizione di assoluta precarietà in cui versava sin dalla nascita del figlio, nato positivo alla cocaina.

Nella fattispecie a oggetto rileva un'ulteriore questione di carattere tutt'altro che secondario e relativa alla possibilità di propendere per l'adozione legittimante o per l'adozione c.d. mite.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'adozione c.d. mite, avente il proprio fondamento normativo nell'articolo 44, comma 1, lettera d, della legge 4 maggio 1983, n. 184 permette la nascita di un vincolo di filiazione giuridica tra adottato e adottante, che si sovrappone a quello di sangue senza estinguere il rapporto stesso tra il minore di età e la famiglia di origine, in tutte quelle ipotesi di abbandono in cui, pur in presenza di profonde mancanze genitoriali, permane un significativo rapporto affettivo genitore-figlio che fa propendere per la radicale recisione del loro rapporto.

L'adozione legittimante costituisce, invece, l'*extrema ratio* cui propendere solo nel caso in cui la conservazione di tali rapporti si pone in contrasto con l'interesse del minore di età, che si trova in una condizione di accertato abbandono, determinato da un'incapacità del genitore di crescerlo e di curarlo, non recuperabile in tempi compatibili con l'esigenza del figlio di conseguire un equilibrato sviluppo psicofisico (cfr. Cassazione civile, Sez. I, 23 giugno 2022, n. 20322).

Giurisprudenza nazionale

Disabilità, salute e assistenza

Salute fisica e mentale

omessa diagnosi di malformazione del feto

Cassazione civile, Sez. III,
31 gennaio 2023, n. 2798

Con la sentenza n. 2798, la Cassazione si è espressa in tema di omessa diagnosi della malformazione del feto sostenendo che la violazione, da parte del medico, del dovere di informare adeguatamente il paziente può causare due tipi di danno.

Uno è da riferirsi alla salute e si realizza quando sia ragionevole presumere che il paziente, se correttamente informato, avrebbe scelto consapevolmente se sottoporsi o meno a un intervento.

Il secondo danno fa riferimento alla lesione del diritto all'autodeterminazione, che sussiste quando, a causa del deficit informativo, il paziente abbia subito un pregiudizio, patrimoniale o non, diverso dal diritto alla salute.

Tra l'altro, il danno da lesione dell'autodeterminazione è stato riconosciuto come danno risarcibile in via autonoma rispetto a quello biologico.

Nel caso specifico, i danni risarcibili consistono nella perdita della possibilità di scegliere per l'interruzione di gravidanza, ma anche nell'impossibilità di vagliare una serie di opzioni alternative con l'obiettivo di prepararsi in maniera opportuna all'evento della nascita.

Giurisprudenza nazionale

Educazione, gioco e attività culturali

Diritto allo studio

iscrizione, o meno, all'ora di religione

Cassazione civile, Sez. I,
07 gennaio 2023, n. 6802

La Suprema Corte, con la decisione in commento, si è pronunciata in maniera differente rispetto a quanto disposto dai giudici della Corte d'appello nell'impostazione della struttura della controversia.

Siamo nell'ipotesi di contrasto tra i genitori circa l'iscrizione o meno all'ora di religione nella scuola pubblica frequentata dalla figlia minore, in una cornice di crisi genitoriale/familiare. Secondo la Suprema Corte, nella fattispecie in esame non opererebbe l'articolo 316-bis del Codice civile che presuppone un contrasto nell'ambito di un nucleo familiare unito e compatto, bensì l'articolo 337-ter del Codice civile, tenendo presente che il contrasto è insorto in seguito all'avvenuta separazione fra i genitori.

E in regime di separazione, la scelta spetterebbe non ai genitori (ancora responsabili giudizialmente del minore di età), bensì al giudice che, sulla base del superiore interesse del minore di età a una crescita sana ed equilibrata, avrebbe potuto anche adottare provvedimenti limitativi o restrittivi dei diritti individuali di libertà religiosa dei genitori, laddove le scelte religiose dettate da questi ultimi avrebbero comportato conseguenze pregiudizievoli per il figlio tanto da comprometterne la salute psichica e lo sviluppo.

FOCUS TEMA- TICI

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

La sezione riporta contributi di natura giuridica sulle tematiche di maggiore interesse e attualità nel dibattito pubblico.

Sono presenti tre tipologie diverse:

- gli **inquadramenti normativi**, che introducono il lettore alla disciplina di un tema specifico;
- gli **approfondimenti giuridici**, che trattano norme o altri atti in maniera analitica;
- gli **approfondimenti su progetti di legge**, che esaminano le principali proposte di riforma in corso d'esame in Parlamento.

Focus tematici

Il diritto all'educazione dei bambini e dei ragazzi un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

Il diritto all'educazione è un diritto umano insostituibile da collocare nel quadro delle garanzie fondamentali e riconosciuto come un interesse sociale ad affermare e garantire per tutti i cittadini una base culturale che è irrinunciabile per un sano ed equilibrato sviluppo psicofisico. Tutto ciò, mette in evidenza l'eccezionale importanza della rivendicazione da parte di bambini, bambine, ragazze e ragazzi del diritto all'educazione.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato, nel tempo, diversi strumenti che prevedono l'affermazione del diritto all'educazione di bambini, bambine, ragazze e ragazzi, oltre a indicare gli aspetti fondamentali per una sua concreta ed efficace applicazione.

L'articolo 26 della [Dichiarazione universale dei diritti umani](#) prevede che il diritto all'istruzione, finalizzato al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sia garantito a ciascun individuo. E nel preambolo dello stesso atto si legge l'invito, rivolto ai vari organi della società, a promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e queste libertà.

Non è raro trovare all'interno di atti, soprattutto a carattere internazionale, un invito ad agire rivolto agli Stati firmatari della Convenzione di riferimento perché possano, per il mezzo delle loro politiche non solo legislative, agire sul territorio per garantire la realizzazione di un diritto anche rimuovendo tutti gli ostacoli che, di fatto, ne impediscono l'effettiva ricaduta pratica. È quanto accade per esempio nella [Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale](#) (ICERD), nella quale il concetto di educazione viene declinato in maniera più alta e universale. Nella Convenzione si prevede l'obbligo degli Stati contraenti a perseguire con tutti i dovuti mezzi una politica finalizzata a eliminare qualsiasi forma di discriminazione basata sulla razza, nonché a punire ogni comportamento discriminatorio garantendo a ciascuno l'eguaglianza.



Ed è proprio in riferimento all'uguaglianza, ma di genere, che il diritto all'educazione viene declinato all'interno della [Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne \(CEDAW\)](#). In questa Convenzione, frutto di un lungo percorso che ha visto il tema della discriminazione delle donne porsi progressivamente al centro del dibattito internazionale, il diritto all'educazione è garantito equamente a uomini e donne attraverso tutte le azioni e le misure che gli Stati parte decideranno di mettere in campo al fine di eliminare ogni tipo di discriminazione.

La garanzia di un diritto egualmente fruibile da tutti si rinviene anche nella [Convenzione internazionale sulla protezione dei](#)

diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

All'articolo 30 si specifica che il figlio di un lavoratore migrante ha il diritto fondamentale di accedere all'educazione, sulla base del principio della parità di trattamento con i cittadini nazionali dello Stato interessato.

Il godimento del diritto in oggetto non deve essere pregiudicato in relazione a situazioni irregolari rispetto alla permanenza o all'assunzione dei genitori o a causa dell'irregolarità della permanenza del bambino o della bambina nello Stato di arrivo.

A un livello più generale e, se possibile, anche con maggior determinazione, l'invito rivolto agli Stati di assicurare il pieno godimento del diritto all'educazione e all'istruzione da parte di tutti si trova inoltre nella [Convezione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), dove all'articolo 18 si legge che gli Stati Parte faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del minore. Nella Convenzione ONU del 1989 sono espressamente previsti i concetti di equità, di non discriminazione e di garanzia del diritto all'educazione e, quindi, all'istruzione.

Tale documento considerato il caposaldo della normativa sull'infanzia e l'adolescenza enuncia il diritto all'educazione in due diversi articoli: il 28 e il 29. L'articolo 28 garantisce il diritto all'istruzione per il minore, affermando che l'insegnamento primario deve essere reso obbligatorio e gratuito per tutti.

Oltre a ciò, è forte il richiamo ai temi dell'accessibilità scolastica e della libertà della scelta dei percorsi didattici. Gli Stati, inoltre, si impegnano a mettere in campo azioni concrete nella lotta contro l'abbandono scolastico e l'analfabetismo. Nell'articolo 29 vengono precisati gli obiettivi a cui deve mirare l'educazione di bambini, bambine, ragazze e ragazzi: lo sviluppo della personalità del bambino e della bambina, dei talenti e delle capacità mentali e fisiche dello stesso, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto dei suoi genitori, della sua identità culturale, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese nel quale vive, del Paese di origine e delle culture diverse dalla sua. Infine, l'educazione deve tendere a preparare il minore di età alla responsabilizzazione delle proprie azioni in una società libera e a inculcare in ciascuno il rispetto dell'ambiente e dell'ecosistema.

Gli atti finora enunciati garantiscono il diritto all'istruzione senza distinzione alcuna: di genere, di razza, di età, di lingua, cultura e molto altro ancora. Un'ulteriore specifica sulla necessità di garantire a tutti il riconoscimento del diritto all'educazione giunge

anche dalla [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#) (CDPD). La Convenzione non introduce nuovi diritti per le persone con disabilità ma affronta la questione dell'effettiva portata dei diritti fondamentali dei vari strumenti a tutela dei diritti umani, in generale, e dei diritti delle persone con disabilità, nello specifico. Tale Convenzione concentra l'attenzione sui diritti e sull'inclusione nei percorsi scolastici delle persone con disabilità, nonché sull'accesso e sulla loro partecipazione effettiva alla società, nella convinzione che il diritto all'istruzione di queste persone debba mirare alla realizzazione dello sviluppo del potenziale umano, del senso di dignità e dell'autostima, oltre che al rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana. L'attenzione è posta sulle particolari esigenze di ciascun alunno, nella considerazione che promuovere e valorizzare le caratteristiche di ogni individuo è l'unica strada per assicurare il giusto sostegno. A ciò va ad aggiungersi tutta una parte dedicata agli strumenti considerati maggiormente validi ed efficaci come le modalità e i mezzi di comunicazione più appropriati.

Un altro strumento internazionale che risulta essere un documento di sintesi del complessivo percorso che, dal 1948 – anno di adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani – al 2011 ha visto definire e sistematizzare il diritto all'educazione nell'ambito dei principali strumenti internazionali delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, è la [Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani](#).

L'importanza del documento la si rinviene nel riconoscimento del diritto di ogni individuo ad avere accesso all'educazione ai diritti umani e nell'effettiva garanzia di una sua applicazione per una cittadinanza globale responsabile, un processo di apprendimento permanente, che coinvolge persone di qualsiasi età e di tutte le parti sociali e riguarda ogni tipo di educazione formale, non formale e informale.

L'educazione e la formazione ai diritti umani deve essere orientata all'accrescimento della consapevolezza, della comprensione e all'accettazione delle norme e dei principi universali dei diritti umani, nonché concorrere allo sviluppo di una cultura universale dei diritti umani. Tant'è vero che l'articolo 2 afferma che i diritti umani devono rappresentare contestualmente contenuto basilare (educare ai diritti umani), strumento di metodo (educare attraverso i diritti umani) e obiettivo ultimo (educare per i diritti umani) dei programmi educativi che vogliano rispettare e soddisfare a pieno il diritto all'educazione.

In conclusione, l'educazione è un diritto che spetta a ciascuno e, in quanto tale, deve essere riconosciuto e garantito. Ma è, al tempo stesso, uno strumento fondamentale per la promozione e la tutela di tutti i diritti essenziali e per la sua corretta applicazione si rende necessario declinarlo sulla base delle singole esigenze dell'individuo per il rispetto della dignità umana.

Focus tematici

Il contrasto alle mutilazioni genitali per la tutela della salute e dell'integrità psicofisica delle bambine e delle ragazze: un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

La mutilazione genitale femminile (Mgf) è definita dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) come una pratica tradizionale dannosa che comporta la rimozione totale o parziale dei genitali femminili esterni, o altre lesioni agli organi genitali femminili, per ragioni non legate ad aspetti medici. Di solito, vengono eseguite da un circoncisore tradizionale con una lama e senza anestetico.

L'Organizzazione mondiale della sanità afferma che le mutilazioni genitali femminili non comportano benefici di alcun tipo, ma possono causare enormi rischi (a breve e/o lungo termine) per la salute psicofisica della donna: dolore intenso, sanguinamento eccessivo, difficoltà a urinare, infezioni, infertilità, problemi psicologici, diminuzione del piacere sessuale, complicazioni durante il parto, maggior rischio di decessi neonatali. La questione tuttavia non attiene unicamente all'aspetto fisico e alla salute: la mutilazione genitale femminile è a tutti gli effetti una violazione dei diritti umani di bambine, ragazze e donne, soprattutto perché praticata senza il consenso delle destinatarie. Si tratta di una forma molto grave di discriminazione di genere che si riflette su una serie infinita di aspetti della vita, generando ulteriore disuguaglianza.

Sul presupposto che la discriminazione contro le donne vada condannata in ogni sua forma, e vista la necessità di perseguire con ogni mezzo una politica tendente a eliminare la discriminazione contro le donne, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il 18 dicembre 1979 la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW), entrata poi in vigore il 3 settembre 1981 e ratificata dall'Italia il 10 giugno 1985. Particolare importanza riveste anche il Protocollo opzionale del 1999 che riconosce la competenza della Commissione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne a ricevere e prendere in esame le denunce provenienti da individui o gruppi nell'ambito della propria giurisdizione. La CEDAW – riconosciuta all'unanimità come una carta dei diritti delle donne – definisce la discriminazione contro le donne come «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo». A oggi, però, il trattato internazionale di più vasta portata, stipulato per affrontare la violenza contro le donne e la violenza domestica, è la Convenzione del Consiglio

d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, conosciuta come *Convenzione di Istanbul*, adottata l'11 maggio 2011 e sottoscritta dall'Italia il 27 settembre 2012. L'obiettivo fondamentale è creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne, nonché la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni deputate a questo scopo. Il primo Paese a ratificare la Convenzione è stata la Turchia nel 2012 che, tuttavia, 9 anni più tardi, ha revocato la propria partecipazione attraverso un decreto firmato dal presidente Erdoğan.

Nella Convenzione, all'articolo 4, viene sancito il principio secondo cui ogni individuo ha il diritto di vivere libero dalla violenza in qualunque ambito della propria vita; gli Stati parte, dal canto loro, si obbligano a garantire questo diritto soprattutto per quanto riguarda le donne – principali vittime della violenza basata sul genere – adottando tutte le norme volte all'applicazione concreta del principio di parità tra i sessi. La Convenzione, inoltre, prevede l'istituzione di un Gruppo di esperti sulla violenza contro le donne (Grevio), incaricati di monitorare l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti. Il Parlamento europeo da tempo pianifica e pone in essere iniziative nel tentativo di costruire un impegno comune che, attraverso un'azione strutturata e mirata, possa portare alla rimozione di pratiche considerate disumane e violente.

Nella *risoluzione 26 novembre 2009, n. P7_TA(2009)0098, Eliminazione della violenza contro le donne*, il Parlamento europeo ha esortato gli Stati membri a migliorare le normative e le politiche nazionali volte a combattere tutte le forme di violenza contro le donne e ad affrontarne le cause (in particolare mediante misure di prevenzione); ha invitato l'Unione europea a garantire a tutte le vittime di violenza il diritto all'assistenza e al sostegno; ha chiesto alla Commissione di sottoporre al Parlamento e al Consiglio un piano strategico dell'Unione europea mirato e più coerente per combattere tutte le forme di violenza contro le donne; e, infine, ha esortato il Consiglio e la Commissione a istituire una base giuridica chiara per la lotta contro tutte le forme di violenza contro le donne.

Nella *risoluzione 5 aprile 2011, n. P7_TA(2011)0127, sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'Unione europea in materia di lotta alla violenza contro le donne (2010/2209(INI))*, il Parlamento europeo accoglie con entusiasmo l'impegno assunto dalla Commissione nel Piano di azione (che attua il Programma di Stoccolma) di presentare nel 2011-2012 una Comunicazione su una strategia di lotta alla violenza contro le donne, la violenza domestica e la mutilazione genitale femminile.

La risoluzione in essere propone un nuovo approccio politico globale contro la violenza di genere che comprende: misure specifiche per trattare i vari aspetti della violenza contro le donne (politica, prevenzione, protezione, procedimento giudiziario, provvedimenti e partenariato); formazioni mirate per i funzionari e i vari operatori che possono imbattersi in casi di violenza di genere; proposte politiche per aiutare le vittime a rifarsi una vita; introduzione di meccanismi specifici di identificazione e diagnosi – nei servizi di pronto soccorso degli ospedali e nella rete di assistenza primaria – al fine di strutturare un sistema di accesso e di monitoraggio più efficiente per le vittime; elaborazione di una Carta europea di servizi minimi di assistenza per le vittime della violenza contro le donne; istituzione di un anno europeo per la violenza contro le donne; meccanismi volti a facilitare l'accesso all'assistenza giuridica che permettano alle vittime di far valere i propri diritti in tutta l'Unione; piani per la messa a punto di linee guida sul metodo e la realizzazione di nuove campagne per la raccolta di dati, al fine di ottenere dati statistici raffrontabili sulla violenza di genere, inclusa la mutilazione genitale femminile, al fine di identificare l'estensione del problema e fornire una base per modificare l'azione nei confronti del fenomeno.

La *Direttiva 25 ottobre 2012, n. 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e sostituisce la decisione quadro 2001/220/gai*, ha lo scopo di garantire che le vittime di reato ricevano informazione, assistenza e protezione adeguate e possano partecipare ai procedimenti penali. Gli Stati membri si impegnano a garantire che le vittime siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria, in tutti i contatti con i servizi di assistenza alle vittime o di giustizia riparativa o con un'autorità competente operante nell'ambito di un procedimento penale. Inoltre, assicurano che, nell'applicazione della direttiva, se la vittima è minore di età, sia innanzitutto considerato il suo superiore interesse in quanto minorenne e si proceda a una valutazione individuale.

Nell'ambito dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) previsti dall'*Agenda 2030* dell'ONU, la comunità globale si è posta l'obiettivo di eliminare tutte le pratiche nocive, tra cui quella delle mutilazioni genitali femminili entro il 2030, così come previsto all'obiettivo 5, *Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment di tutte le donne e le ragazze*.

L'Italia, dal canto suo, condanna qualunque forma di violenza basata sul genere e la violenza domestica e, nel tentativo di garantire protezione, ha emanato la *legge 9 gennaio 2006 n. 7 recante*



Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche



di mutilazione genitale femminile. Un aspetto fondamentale della legge è che viene applicato il principio della extraterritorialità, criminalizzando la pratica anche laddove sia commessa all'estero. Mancano, tuttavia, dati sull'applicazione di tali disposizioni e in particolar modo sui sistemi di monitoraggio ufficiali delle indagini o dei procedimenti giudiziari. Nel caso specifico delle mutilazioni genitali femminili, possono essere applicate le disposizioni generali di protezione dei minori di età e, laddove la mutilazione genitale femminile sia eseguita sulla propria figlia, i genitori possono essere ritenuti responsabili.

Ai casi di mutilazione genitale femminile si applicano anche le disposizioni generali sul segreto professionale (articoli 361, 362 e 365 del codice penale) e, sulla scia dell'articolo 4 della legge n. 7 del 2016, sono state di recente elaborate linee guida per l'identificazione precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili e di altre pratiche. L'articolo in oggetto attribuisce al Ministero della salute il compito di emanare delle linee guida destinate alle figure professionali sanitarie, nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione genitale femminile, per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche.

Inoltre, il combinato disposto degli articoli del **decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251** (articolo 7, comma 2, lettera a), articolo 8, comma 1, lettera d), articolo 3, comma 4) prevede l'asilo alle persone che abbiano subito torture, stupri e altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale e, quindi, anche alle donne e alle ragazze che abbiano subito mutilazioni genitali femminili o che si trovino in una situazione di pericolo.

In conclusione, sul tema delle mutilazioni genitali femminili e, più in generale, della violenza c'è ancora molto da fare, ma le istituzioni si sono impegnate a mettere in campo azioni di prevenzione oltre che di profilassi: basti pensare al **Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020**, che ha messo in campo politiche di lotta contro le mutilazioni genitali femminili, o al più recente **Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023**, che fissa l'impegno dell'Italia a livello internazionale nel promuovere programmi di sviluppo e assistenza umanitaria, nell'organizzare eventi di sensibilizzazione al fine di stimolare il mutamento delle norme sociali e degli elementi culturali.

Focus tematici

Sport e discriminazioni di genere. La partecipazione di bambine e ragazze oltre gli stereotipi

un approfondimento giuridico

di Tessa Onida

In Italia l'attività sportiva viene regolamentata tutto sommato in modo limitato dallo Stato e dalle Regioni che se ne occupano – in ossequio al dettato dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione che colloca l'ordinamento sportivo tra le materie sottoposte alla potestà legislativa concorrente – principalmente per fissare, soprattutto in certi tipi di sport, un'età minima al di sotto della quale una particolare disciplina potrebbe risultare pericolosa, o delle modalità di esercizio idonee a non incidere negativamente sulla salute dei giovani praticanti anche quando tale pratica dovesse assumere caratteri di agonismo o pre-agonismo¹.

¹ In particolare a tutela delle persone che svolgono delle attività sportive viene affrontato il tema dell'accertamento della idoneità al loro svolgimento e quello della determinazione dell'età minima per svolgere le singole attività sportive oltre a essere seriamente sanzionata la somministrazione agli atleti di sostanze nocive per la salute al fine di modificare le proprie prestazioni. Dal 2000, inoltre, è stato previsto anche uno specifico aggravamento della pena per chiunque procuri, somministri e favorisca l'utilizzo di farmaci o sostanze biologicamente o farmacologicamente attive nei confronti di minorenni (articolo 9, della legge 14 dicembre 2000, n. 376, *Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping* e articolo 2, del decreto legislativo, 1 marzo 2018, n. 21, *Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103*). Una tutela meno rigida è invece prevista per lo sfruttamento da parte delle società – professionistiche e non – dei giovani praticanti che vengono lanciati a volte troppo presto su palcoscenici importanti per lucrare sulla loro vendita ad altre squadre. Così come, secondo la dottrina, non è adeguatamente disciplinato il fenomeno dello sradicamento del ragazzo dal suo ambiente di vita per essere inserito in attività di tipo professionistico o para-professionistico. Infatti, nonostante la proclamazione dei diritti delle persone minorenni fatta dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo*, ancora troppo spesso lo sport agonistico non riconosce il valore del rispetto delle norme e degli standard internazionali sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (cfr. su questo aspetto *Human Rights in Youth Sport: A Critical Review of Children's Rights in Competitive Sport* (Paul David, 2004) che offre un'analisi critica di alcuni problemi molto reali all'interno dello sport giovanile e sostiene che il futuro sviluppo dello sport dipende dalla creazione di un sistema sportivo incentrato sui bambini). Cfr. poi anche l'articolo 165, paragrafo 2, TFUE, (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) nel quale emerge l'azione dell'Unione intesa a «sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi».

Tradizionalmente, infatti, nel nostro Paese si è scelto di lasciare la regolamentazione dell'attività sportiva alle varie Federazioni (o Enti) espressione dei praticanti dei singoli sport realizzando una perfetta attuazione del principio della pluralità degli ordinamenti giuridici mirabilmente descritto dal giurista Santi Romano all'inizio del secolo scorso².

La *ratio* – peraltro del tutto condivisibile – alla base di questa scelta risiede evidentemente nella convinzione che i praticanti siano le persone più idonee a scrivere le regole di un'attività sportiva anche perché nel momento nel quale una o più persone praticano uno sport esercitano anche un diritto che risulterebbe chiaramente mortificato da una pesante intromissione da parte dello Stato o delle regioni nella scrittura o nell'attuazione delle regole che lo governano.

Oggi, tuttavia, un intervento da parte delle Istituzioni (sovrnazionali o nazionali) su alcuni aspetti del mondo dello sport, come nel caso della risoluzione del Consiglio d'Europa (COE) in commento³, appare non solo comprensibile, ma addirittura necessario se inquadrato nell'ottica dell'importanza della pratica sportiva come strumento di tutela e di sviluppo della salute e della formazione personale e sociale dei giovani sportivi che sono, prima ancora che atleti in erba, dei cittadini in crescita.

È infatti doveroso per le Istituzioni attivarsi per emancipare le singole discipline sportive – o almeno quelle più critiche sotto questo profilo – dalle discriminazioni che spesso vengono veicolate ai giovani praticanti fin da piccoli e che finiscono per condizionare le loro idee e la loro educazione relativamente all'identità di genere e all'orientamento sessuale mentre, in generale, c'è già molta più consapevolezza negli ambienti sportivi circa la necessità di superare le discriminazioni basate sull'etnia o sulla disabilità).

Anche se ormai è in buona parte superata l'idea che le bambine debbano essere avviate solo a sport idonei a costruire un fisico leggero – e quindi femminile secondo una visione antiquata – e di tipo educativo⁴ (mentre secondo la stessa idea i bambini devono essere avviati a sport che valorizzino la forza e il coraggio) è comunque necessario fare uno scatto e lasciarsi definitivamente alle spalle gli stereotipi di femminilità e mascolinità che a tutt'oggi sono presenti nello sport.

Non si può, difatti, più passivamente accettare l'idea che l'atleta femmina che pratica sport precedentemente appannaggio solo (o quasi solo) maschile non corrisponda a una giusta idea di femminilità, come non si può più accettare l'idea che certi sport non siano sufficientemente da maschi e – solo per questo – che chi li pratica sia etichettato come omosessuale.

Bisogna cioè superare le discriminazioni che portano a stigmatizzare le sportive e gli sportivi solo perché non aderenti agli stereotipi di genere⁵. Ciò, anche perché la piaga dell'omofobia affligge e colpisce una grossa percentuale di persone e non solo omosessuali perché si rivolge contro chiunque non sia conforme allo stereotipo di femminilità o mascolinità che, *ipso facto*, diventa suscettibile di essere a priori etichettato e stigmatizzato.

Peraltro, l'intervento del Consiglio d'Europa in commento non rappresenta, a livello sistematico, un fulmine a ciel sereno perché la necessità di un cambio di passo nella parità di genere e nella lotta alla discriminazione negli sport era già stata evidenziata a livello sovranazionale dalla *Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne* (CEDAW) adottata il 18 dicembre 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che aveva imposto agli Stati contraenti – in via generale e, quindi, anche nel campo dello sport – di adottare ogni misura necessaria a «modificare gli schemi e i modelli socioculturali di comportamento degli uomini e delle donne, al fine di giungere all'eliminazione dei pregiudizi e delle prassi consuetudinarie, o di qualunque altro genere, fondate sull'idea dell'inferiorità o della superiorità dell'uno o dell'altro sesso

2 Cfr. "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano pubblicato a Pisa nel 1918 nel quale si esprime il fulcro del pensiero di Santi Romano sintetizzato dall'affermazione secondo cui "ogni ordinamento giuridico è un'istituzione, e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico". L'ordinamento infatti è sempre e necessariamente giuridico, proprio perché lo scopo tipico del diritto è quello dell'organizzazione sociale.

3 Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, risoluzione 13 ottobre 2022, n. 2465, *The fight for a level playing field – ending discrimination against women in the world of sport*

4 Pierre De Coubertin, fondatore dei Giochi Olimpici moderni, era fermamente contrario alla partecipazione femminile e, infatti, solo nel 1928 il Comitato olimpico internazionale (Cio) ammise le atlete femmine ai Giochi di Amsterdam aprendo un lento processo di integrazione dato che nel 1968, ai Giochi di Città del Messico, la percentuale delle concorrenti non superò il 12%.

5 Cfr. Amodeo, A.L. Casolare, N.D. et al. (2017), La percezione dell'omofobia nello sport: uno studio esplorativo, in Valerio, G. Claysset, M. et al. (a cura di), *Terzo tempo fair play, valori nello sport per il contrasto all'omofobia e alla transfobia*, (p. 41-59), Milano, Mimesi Edizioni.

o di un ruolo stereotipato degli uomini e delle donne»⁶. Necessità che è poi stata ripresa a livello Comunitario – sebbene prima del 2009 i trattati non contemplassero una competenza giuridica specifica in materia di sport che l'UE ha ufficialmente acquistato solo con il Trattato di Lisbona⁷, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, – nel 2007 dalla Commissione europea che aveva già posto le basi per una politica comune anche in questo campo, con il Libro bianco sullo sport (COM(2007)391) presentato dalla Commissione europea l'11 luglio 2007 e il piano d'azione Pierre de Coubertin, del 2008 e poi ribadita nella Carta per le donne e nella strategia per la parità tra donne e uomini per il periodo 2010-2015, del 5 marzo 2010, formalizzando anche l'impegno degli Stati ad affrontare ed eliminare il grande divario di genere esistente nei processi decisionali e governativi nelle attività sportive. Infine, questo pensiero è stato ulteriormente sviluppato con la Conferenza dell'UE sulla parità di genere nello sport, svoltasi a Vilnius il 3 e il 4 dicembre 2013, che ha portato all'approvazione di una specifica proposta riguardante le azioni strategiche da porre in essere nel periodo 2014-2020 per promuovere la parità di genere nello sport tra le quali si segnalano

6 A questo proposito è possibile constatare che la posizione delle Nazioni Unite è assolutamente attuale, basta rileggere i Considerando dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile nella quale sono indicati i seguenti obiettivi di sviluppo sostenibile: l'obiettivo n. 4 Garantire a tutti un'istruzione inclusiva, equa e di qualità, e promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita per tutti; l'obiettivo n. 5 Assicurare la parità di genere e l'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze; l'obiettivo n. 16 Promuovere lo sviluppo di società pacifiche e inclusive ai fini di uno sviluppo sostenibile, assicurare a tutti l'accesso alla giustizia e creare, a tutti i livelli, istituzioni efficaci, responsabili e inclusive. Si ricorda inoltre la Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti dei minorenni, del 24 marzo 2021, (2016-2021) che sottolinea la necessità di lottare contro la discriminazione e la violenza, in particolare la violenza sessuale e la necessità di promuovere la parità tra le ragazze e i ragazzi, anche continuando a combattere gli stereotipi, il sessismo e l'ipersessualizzazione, in particolare nei media e nell'istruzione.

7 Infatti l'articolo 6, lettera e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ratificato a Lisbona il 13 dicembre 2007, attribuisce all'Unione europea la competenza per sostenere o integrare l'azione degli Stati membri nel settore dello sport, mentre l'articolo 165, paragrafo 1, contiene gli aspetti dettagliati della politica per lo sport stabilendo che l'Unione "contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa". Inoltre cfr. Parlamento europeo, risoluzione 23 novembre 2021, P9_TA(2021)0463, *Sulla politica dell'UE in materia di sport: valutazione e possibili vie da seguire* nel quale il Parlamento chiede una maggiore parità di genere e una maggiore inclusione in termini di retribuzione e visibilità, oltre che una maggiore tutela dei minorenni dagli abusi e dalle molestie nello sport unitamente alla promozione di uno stile di vita attivo per i cittadini dell'UE, anche aumentando il numero di ore dedicate all'educazione fisica nelle scuole.

delle azioni e delle raccomandazioni che incoraggiano gli organi di governo dello sport e le organizzazioni non governative a elaborare e ad attuare delle strategie d'azione nazionali e internazionali per realizzare la parità di genere nell'ambito sportivo (naturalmente con il supporto di misure coerenti e concrete a livello dell'UE).

Non rappresenta pertanto una novità l'intervento di un organo sovranazionale – qual è il Consiglio d'Europa – sui temi delle discriminazioni e della parità di genere negli sport come avvenuto nella risoluzione in commento nella quale viene caldamente ricordato agli Stati che l'impegno nel campo delle discriminazioni nel mondo dello sport non può rimanere sulla carta⁸, a maggior ragione quando c'è la consapevolezza – come in questo caso – che a mancare sia soprattutto la maturità e quindi la volontà dei singoli Paesi di dare concreta attuazione alle norme predisposte appositamente per debellare dei fenomeni che ormai la maggior parte delle persone percepisce come completamente fuori dal nostro momento storico.

È quindi assolutamente logico che il Consiglio d'Europa, dopo un'attenta osservazione del fenomeno, sproni gli Stati a compiere ulteriori e decisivi sforzi per migliorare l'ambiente degli sport anche alla luce di episodi di violenza e gravi forme di sessismo e discriminazione di genere che si sono registrati puntando il dito anche sulla disparità di retribuzione e sulla scarsa presenza delle donne negli organi decisionali (la leadership e il processo decisionale sono chiaramente tra le principali sfide che lo sport deve affrontare per raggiungere un'autentica parità fra generi) oltre che sulle differenze di status fra maschi e femmine sia nello sport professionistico che in quello dilettantistico.

Chiaramente in questo percorso sono proprio gli uomini – come spiega il Consiglio d'Europa – ad avere un ruolo importante da svolgere sia nella prevenzione che nella lotta alla discriminazione nello sport nei confronti delle donne, tutti gli Stati sono quindi chiamati a mettere in campo misure e politiche adeguate per prevenire la violenza contro le donne⁹ e le ragazze comprese le donne LGBTI, nello sport a tutti i livelli (quindi non solo nelle organizzazioni sportive ma anche in ambito scolastico); a fornire supporto alle vittime di violenza e a formare il personale sportivo per prevenire ogni forma di violenza di genere (oltre a garantire che gli autori di violenze siano perseguiti concretamente).

8 Cfr. poi Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, raccomandazione 13 ottobre 2021, CM/Rec(2021)5 sulla Carta europea dello sport riveduta, nella quale si rimarca la funzione sociale dello sport, considerandolo, al pari dell'istruzione e della formazione professionale, un momento fondamentale per l'equilibrata crescita psicofisica di ciascun individuo.

9 Evidentemente per questo non può essere sufficiente limitarsi a ratificare la Convenzione di Istanbul.

Nella risoluzione si chiede inoltre agli Stati di far funzionare gli strumenti già esistenti per contrastare gli stereotipi di genere prevenendo e lottando contro il sessismo che si manifesta in molti aspetti della vita culturale a causa della pervasività degli stereotipi di genere.

A questo fine anche l'arte e la cultura hanno evidentemente un ruolo importante da svolgere ed è pertanto indispensabile affrontare il sessismo avendo come riferimento la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica*, adottata il 7 aprile 2011 e nota anche come Convenzione di Istanbul, in modo che la cultura, la religione, i costumi e le tradizioni non possano essere mai considerati come giustificativi degli atti di violenza contro le donne e le ragazze¹⁰.

A questo proposito il Consiglio d'Europa chiede di investire nell'educazione all'uguaglianza di genere formando gli insegnanti affinché adottino una prospettiva di genere anche nell'educazione sportiva fin dalla tenera età di bambini e bambine, ma anche di adottare leggi e codici di condotta in tal senso unitamente a campagne di sensibilizzazione su questi temi anche in occasione di grandi eventi sportivi.

Si raccomanda poi di raccogliere i dati sulle discriminazioni negli sport e di analizzarne i risultati e pubblicarli condividendone la ricerca per lo sviluppo di politiche migliori e buone prassi.

L'Assemblea tocca poi lo specifico ambito relativo alle donne provenienti da contesti diversi (es. migratorio) che spesso sono soggette a discriminazioni multiple, come anche delle donne disabili, e alle donne LGBTI, transgender e intersessuali che si devono poter allenare e gareggiare in competizioni sportive coerenti con la propria identità di genere.¹¹

Infine, un aspetto che viene preso in considerazione e censurato nella risoluzione è quello relativo all'eccessiva sessualizzazione delle atlete che avviene spesso nei media e, a tal fine, viene richiesto a federazioni e club di vietare le pratiche discriminatorie di genere, in particolare per quanto riguarda i codici di abbigliamento – laddove non siano giustificate dallo sport – e di promuovere, al tempo stesso, una copertura mediatica inclusiva e non discriminatoria degli eventi sportivi sostenendo la trasmissione delle competizioni sportive femminili.

Le federazioni sportive sono poi a loro volta invitate a: impegnarsi nella lotta contro la violenza e la discriminazione di genere e intraprendere azioni appropriate contro i responsabili; garantire pieno ed equo accesso alla pratica sportiva a tutte le donne e promuovere la partecipazione delle donne, in tutta la loro diversità, negli organi di governo delle federazioni sportive, in particolare attraverso l'adozione di quote volte a raggiungere il 40% di rappresentanza. Mentre, come noto, il Consiglio d'Europa sostiene in prima persona la continuazione del progetto congiunto con l'Unione Europea denominato ALL IN: verso l'equilibrio di genere nello sport.

¹⁰ Cfr. Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, raccomandazione 27 marzo 2019, CM/Rec(2019)1 sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo, nella quale si invitano i Governi degli Stati membri a considerare le seguenti misure: promuovere strumenti di lotta contro il sessismo nel settore della cultura e dello sport attraverso materiali e strumenti didattici su linguaggio e comunicazione sensibili al genere; l'incoraggiamento alle principali figure del mondo dello sport e della cultura a rifiutare idee sessiste e a denunciare l'odio sessista; l'esortazione alle federazioni sportive e alle istituzioni culturali a elaborare codici di condotta per prevenire il sessismo e i comportamenti sessisti. Vengono poi richieste anche importanti e incisive misure disciplinari per il sessismo negli eventi sportivi e culturali per il quale non ci deve essere alcuna tolleranza; e l'adozione di misure concrete per promuovere la parità di genere e un'immagine non stereotipata delle donne e degli uomini, delle ragazze e dei ragazzi dando visibilità come esempi positivi a donne e uomini, a ragazze e ragazzi che praticano discipline sportive nelle quali sono sotto-rappresentati.

¹¹ Nel testo si chiede espressamente di "prevenire e combattere le molestie nei confronti degli atleti LGBTI, e combattere la lesbofobia, la bifobia, la transfobia e l'interfobia nello sport".

Focus tematici

L'inclusione dei bambini e dei ragazzi con disturbi dello spettro autistico:

un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

È un dato certo che, negli ultimi vent'anni, la conoscenza circa i disturbi dello spettro autistico sia notevolmente cambiata in termini di acquisizione di consapevolezza del fenomeno, ma anche e soprattutto di collaborazione tra servizi, istituzioni e famiglie.

Il Manuale Statistico e Diagnostico (DSM-5¹), in controtendenza rispetto ai precedenti manuali, introduce per la prima volta l'espressione Disturbo dello Spettro Autistico² (*Autism Spectrum Disorder* - ASD), definendolo come un disturbo cronico dello sviluppo del sistema nervoso centrale a insorgenza precoce, caratterizzato dalla difficoltà nell'interazione e comunicazione sociale e dalla presenza di interessi ristretti e comportamenti ripetitivi e stereotipati³.

Pertanto, nonostante sia una sindrome con esordio nei primi tre anni, si configura come una disabilità permanente che accompagna il soggetto per tutta la sua vita, con caratteristiche variabili nel corso del tempo.

Tale premessa ha insita in sé una riflessione circa l'impatto sociale (con riferimento alle fasi di vita) e gli elevati costi sanitari (in merito agli ambiti di intervento, assistenza e cura) di tale disturbo.

Tali interrogativi sono stati oggetto di discussione delle Nazioni Unite e, nella consapevolezza di dover garantire e promuovere, senza distinzione alcuna, la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali di ciascun soggetto con disabilità, è stata emanata la *risoluzione 12 dicembre 2012 A/RES/67/82, Addressing the socioeconomic needs of individuals, families and societies affected by autism spectrum disorders, developmental disorders and associated disabilities* adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, al fine di affrontare i bisogni socioeconomici degli individui affetti da spettro autistico e raggiungere, così, obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale.

Nel timore che le disparità e le discriminazioni subite dalle persone con disturbi dello spettro autistico potessero essere di ostacolo a un'equa partecipazione di tutti i cittadini alla vita della

1 Redatto dall'American Psychiatric Association (APA) nel 2013.

2 Il DSM-IV faceva rientrare nel concetto di Autismo: il disturbo autistico, il disturbo di Asperger, il Disturbo Generalizzato dello Sviluppo Non Altrimenti Specificato (PDD-NOS) e la Sindrome di Heller (o Disturbo Disintegrativo dell'Infanzia).

3 La classificazione internazionale delle malattie (International Classification of Disease, 11th Revision, ICD-11, 2018), giunta alla sua undicesima revisione, pubblicata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) nel 2019, suddivide le varie categorie diagnostiche in maniera molto simile a quelle rinvenute nel DSM-5, lasciando intuire a livello globale, che si sta assistendo a una certa standardizzazione delle diagnosi di certe malattie mentali.

società, ha incoraggiato gli Stati membri a garantire un sistema educativo inclusivo a tutti i livelli, a migliorare l'accesso a un sostegno adeguato, nonché a fornire servizi e pari opportunità per l'inclusione e la partecipazione nella società.

Inoltre, l'Assemblea generale ha sottolineato che al fine di sviluppare e attuare efficaci programmi di intervento sostenibili per affrontare i disturbi dello spettro autistico si rendeva necessario accrescere la consapevolezza del fenomeno nella collettività e, al tempo stesso, lavorare per migliorare la collaborazione tra istituzioni e servizi dedicati promuovendo la formazione e le competenze professionali, in linea con quanto previsto dalla [Convenzione sui diritti delle persone con disabilità](#) (in inglese *Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD*), fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata in Italia con la [legge 3 marzo 2009, n. 18](#).

La legge di ratifica istituisce, inoltre, l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità che ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità con l'obiettivo di promuovere l'informazione sulla disabilità a livello nazionale e, al tempo stesso, contribuire a migliorare il livello di efficacia e di adeguatezza delle politiche.

La risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite è frutto anche della [risoluzione 25 maggio 2012 WHA65.4, The global burden of mental disorders and the need for a comprehensive, coordinated response from health and social sectors at the country level](#), adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) durante la sessantacinquesima assemblea, nella quale si affronta il tema del carico complessivo dei disturbi mentali e la necessità di una risposta completa e coordinata dei settori sanitario e sociale a livello nazionale.

Un passaggio fondamentale della risoluzione risiede nella richiesta di un piano d'azione globale per la salute mentale, a opera dell'OMS che, nel 2013, pubblica il [Piano d'azione per la salute mentale 2013-2020](#) che ricomprende l'autismo nei disturbi mentali e del comportamento annoverati nella Classificazione Statistica Internazionale delle Malattie e dei Problemi Sanitari Correlati (ICD-10).

Il piano d'azione si pone obiettivi chiari e lungimiranti nell'ambito della salute mentale quali il rafforzamento della *leadership* e della *governance*, l'ampliamento dei servizi di salute mentale e di supporto sociale, l'implementazione delle strategie di promozione e prevenzione e il rafforzamento dei sistemi informativi e della ricerca.

Nello stesso periodo, in Italia, si preparava il terreno per giungere alla prima norma a carattere nazionale disciplinante l'autismo, a seguito sia di continui solleciti sul tema da parte delle associazioni di genitori preoccupati dell'inerzia della politica nazionale e internazionale, sia di una presa di coscienza sul tema da parte delle organizzazioni non governative che, con il loro agire, hanno contribuito alla promozione dei diritti umani per le persone con disabilità, compresi i soggetti con disturbi dello spettro autistico, e delle loro famiglie.

La previsione di interventi finalizzati a garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita sociale delle persone con disturbo dello spettro autistico sono gli obiettivi fissati dalla [legge 18 agosto 2015, n. 134, Disposizioni in materia di diagnosi, cura e abilitazione delle persone con disturbi dello spettro autistico e di assistenza alle famiglie](#), approvata dal Parlamento durante la XVII legislatura, in conformità a quanto previsto dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/67/82 sopra citata.

L'articolo 3 della legge n. 134 del 2015 dispone l'aggiornamento dei [LEA](#) (livelli essenziali di assistenza), con l'inserimento, per quanto attiene ai disturbi dello spettro autistico, delle prestazioni della diagnosi precoce, della cura e del trattamento individualizzato.

La garanzia dei LEA va assicurata nel rispetto delle indicazioni nazionali di competenza ministeriale e dell'autonomia organizzativa delle regioni, ciascuna delle quali ha messo in campo le dovute azioni per garantire tali livelli nei tempi di validità del [Piano di azioni nazionale per la salute mentale](#) anche con riferimento ai disturbi dello spettro autistico, adottato in Conferenza unificata il 24 gennaio 2013.

In considerazione dei LEA che tutelano il diritto delle persone con autismo a usufruire di percorsi di integrazione sociosanitaria ed educativa, si ritiene fondamentale che i servizi sanitari specialistici siano resi accessibili, che siano diffusi in maniera omogenea sul territorio e siano parte di una rete coordinata di intervento.

È quanto previsto dalla Conferenza unificata nella [seduta del 22 novembre 2011](#) nella quale sono state adottate le *Linee di indirizzo per la promozione e il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nei Disturbi pervasivi dello sviluppo (DPS)*, con particolare riferimento ai disturbi dello spettro autistico.

Tale documento giunge a seguito della relazione finale sulle problematiche dell'autismo stilata dal [Tavolo Nazionale di lavoro sull'autismo](#)⁴ e delle (prime) [Linee guida sui trattamenti dei disturbi dello spettro autistico nei bambini e negli adolescenti](#).

Le linee guida, la cui adozione è proposta dalla legislazione vigente come richiamo all'utilizzo efficiente ed efficace delle risorse disponibili e come miglioramento dell'appropriatezza delle prescrizioni, sono state pubblicate dal Sistema nazionale per le linee guida (SNLG) nell'area della salute mentale dell'infanzia e dell'adolescenza nel 2011 e sono il frutto del primo programma nazionale di ricerca sulla salute mentale "Un approccio epidemiologico ai disturbi dello spettro autistico".

L'obiettivo principe del documento è quello di offrire un supporto per la realizzazione di buone prassi in linea con i principi della prova scientifica, su cui costruire interventi specifici ed efficaci per i pazienti e le loro famiglie.

Risulta prioritario consolidare una rete educativo-socio-assistenziale che sia in grado di supportare le famiglie e sostenere i processi di inclusione scolastica e sociale dei minorenni con autismo.

Un ulteriore passo avanti si compie nel 2017 quando l'autismo viene fatto rientrare a pieno titolo nei nuovi livelli essenziali di assistenza, grazie al [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502](#): si parla di diagnosi precoce, cura e trattamento individualizzato, integrazione nella vita sociale e sostegno per le famiglia (articolo 60 comma 1).

Sulla scia di tale disposizione, il 10 maggio 2018 la Conferenza unificata ha approvato il documento recante l'aggiornamento delle [linee di indirizzo per la promozione e il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nei disturbi dello spettro autistico](#).

⁴ Il Tavolo Nazionale sull'autismo è stato istituito presso il Ministero della salute. Composto da rappresentanti delle Associazioni maggiormente rappresentative nel territorio nazionale, da esperti, tecnici delle Regioni, dell'Istituto superiore di sanità, delle società scientifiche e delle associazioni professionali della riabilitazione, ha condotto i propri lavori dal mese di maggio 2007 al mese di gennaio 2008 e ha approvato in data 30 aprile 2008 la relazione finale.

L'articolo 1, comma 4, del presente documento conviene che «all'attuazione della presente intesa si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

L'espressione non è nuova nel panorama degli atti della Conferenza unificata, tanto che la si rinviene anche nel documento con cui si adotta il Piano di azione nazionale per la salute mentale del 2013 e in quello del 2012 con cui si adottano le Linee di indirizzo.

La differenza, questa volta, la fa la legge n. 134 del 2015.

In ragione di ciò, i LEA per le persone con disturbi dello spettro autistico sono assicurati dalle aziende sanitarie locali solo in relazione alle risorse finanziarie disponibili senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, rendendo di fatto complessa la piena attuazione.

La legge n. 134 del 2015 aveva previsto un ulteriore obbligo relativo all'istituzione di residenze specifiche per l'autismo o con operatori dedicati, e la definizione di équipe specialistiche multidisciplinari, nell'ambito della neuropsichiatria infantile, ma i paletti e le condizioni sopra richiamate rendono poco praticabile l'attuazione di tale obbligo.

In conclusione, a oggi in Italia abbiamo una forte sproporzione tra domanda e offerta sanitaria a cui si aggiungono modelli organizzativi insufficienti e non abbastanza efficienti, tesi dimostrata anche dal 12° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, nel quale il Gruppo CRC raccomanda al Ministero della salute l'istituzione di un monitoraggio sistematico per colmare la mancanza di dati e la promozione di iniziative volte a favorire il benessere psicofisico dei minori di età.

Nelle persone con disturbi dello spettro autistico, il grado di abilità intellettiva è estremamente variabile e spazia da una compromissione grave ad abilità cognitive non verbali superiori alla norma.

Trattandosi di una forma di handicap, la sindrome del disturbo dello spettro autistico dà diritto nelle forme più complesse alle prestazioni garantite dalla [legge 05 febbraio 1992, n. 104 Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate](#), che riconosce lo stato di disabilità.

Il certificato di handicap rilasciato dall'INPS, indica fino a che punto la patologia del bambino o della bambina incide sulla sua vita di relazione e sulla sua possibilità di integrazione scolastica e sociale.

Il documento fondamentale per consentire al minore di età di ricevere l'indennità di frequenza o in alternativa l'indennità di accompagnamento è il certificato di invalidità, al cui interno deve risultare un indice, espresso con due formule alternative: *"handicap"* (articolo 3, comma 1, della legge n. 104 del 1992) oppure *"handicap con connotazione di gravità"* (articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992).

Le agevolazioni della legge numero 104 del 1992 spettano anche ai familiari (coniuge, genitori, affini) del figlio autistico, come ad esempio i permessi retribuiti (2 ore al giorno) o il prolungamento fino a 3 anni del periodo di astensione facoltativa dal lavoro, entro il compimento del terzo anno di vita del bambino o della bambina. Il tema dell'educazione e dell'integrazione scolastica sono affrontati negli articoli 12 e 13 della legge n. 104 del 1992.

Con l'obiettivo ultimo di offrire allo studente le migliori condizioni per poter sviluppare al massimo le proprie capacità, si sottolinea più volte la garanzia circa l'inserimento della persona con disabilità alla materna e in ogni scuola di ordine e grado.

Fino a oggi molto si è fatto, ma permangono mancanze e squilibri. Sarebbe necessario, dunque, garantire ai ragazzi affetti da disturbi dello spettro autistico tutti gli aiuti necessari, anche di carattere economico, al fine di assicurare loro un livello di vita qualitativamente alto, favorendo le relazioni nel contesto scolastico, associativo, sportivo e, un domani, lavorativo.

QUES- TIONI DI AT- TUALITÀ

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

La sezione presenta **approfondimenti su specifiche problematiche** attinenti ai diritti e alla tutela delle persone minori di età attraverso l'**analisi della giurisprudenza più rilevante** alla luce dell'attuale dibattito in materia.

Questioni di attualità

Il diritto di visita del genitore non affidatario

Come tutelare il superiore interesse del minore negli incontri protetti?

di Tessa Onida

Non c'è dubbio che la tematica affrontata nella sentenza del 10 novembre 2022¹ dalla Corte europea per i diritti dell'uomo della quale ci occupiamo in questo lavoro sia non solo di sicuro interesse da un punto di vista teorico-giuridico, ma anche di grande rilevanza da un punto di vista pratico: la natura, la portata e le modalità dell'esercizio del diritto di visita sono certamente problematiche che hanno l'attitudine a impegnare seriamente la giurisprudenza in approfondite riflessioni², ma sono anche temi con i quali gli operatori sono abituati a confrontarsi molto frequentemente³, dato che sono chiamati a rifletterci ogni qualvolta due persone che hanno dei figli minorenni decidono di prendere strade diverse. È probabilmente anche per questi motivi che la Corte europea ha deciso di dirimere il caso sottoposto ricostruendo, prima diffusamente il quadro delle principali regole che sovrintendono l'esercizio del diritto di visita⁴ e, solo dopo, indicando la soluzione da prediligere attraverso una lettura evolutiva dell'istituto giuridico in parola orientata sulla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. E, ciò, ribadendo di fatto il ruolo assunto dalle Corti sovranazionali che, in questi ultimi anni, si sono affiancate alla Corte costituzionale nel suo ruolo propulsivo nell'evoluzione del diritto (in particolare del diritto di famiglia) con sempre maggiore incisività.

¹ Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza del 10 novembre 2022, *I.M. e altri c. Italia*, ricorso n. 25426/20, in cui viene accertata la violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sul diritto al rispetto della vita privata e familiare.

https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Corte_EDU_Ric._25426_10_novembre_2022.pdf

² Cfr. il caso esaminato nella sentenza di cui ci occupiamo.

³ Per convincersene, basta vedere il numero delle sentenze che si sono espresse su questo punto anche limitando la ricerca ai vertici degli organi giurisprudenziali.

⁴ Volendo essere sintetici, nel nostro Paese il quadro normativo si basa sulla legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, agli artt. 3 e 9; sulla legge 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso* (cfr. nel codice civile all'art. 155 e seguenti trasferito poi nel 2013 all'art. 337 ter e seguenti) e sulla riforma del diritto della filiazione avvenuta a opera della legge 10 dicembre 2012, n. 219, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali* e del d.lgs. 28 dicembre 2013, n. 154, *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012*, n. 219.

Il tema

Prima di entrare nel vivo della sentenza, conviene quindi, definire in via preliminare in cosa consista il cosiddetto diritto di visita e come questo si atteggi in concreto: quando una coppia si separa o divorzia sorge la necessità di stabilire le modalità attraverso le quali il genitore presso cui il figlio non è (prevalentemente) collocato possa continuare a frequentarlo, mantenendo con esso un rapporto tale da permettergli di continuare a esercitare il suo diritto-dovere di educarlo, istruirlo e mantenerlo, concorrendo a una sua serena crescita⁵. Come noto, poi, a tale diritto-dovere alla frequentazione del figlio⁶ da parte del genitore non affidatario (o comunque non prevalentemente collocatario), corrisponde il diritto dei figli alla conservazione di un rapporto di frequentazione reciproca con entrambi i genitori, come corollario del più generale diritto di crescere nella propria famiglia e, quindi, con entrambi i propri genitori, anche quando questi ultimi si separano⁷. Queste specifiche situazioni giuridiche soggettive creano un insieme di diritti e obblighi tra genitori e figli talmente forte che nemmeno la pubblica autorità può interferirvi⁸, se non nei casi espressamente previsti dalla legge: il diritto alla reciproca frequentazione costituisce, infatti, uno

5 Cfr. l'articolo 337-ter, comma 1 del codice civile che stabilisce che il minorenni ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e i parenti di ciascun ramo genitoriale. Il comma 2 prevede, inoltre, che, a tal fine, il giudice deve adottare i provvedimenti relativi alla prole con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di quest'ultima, valutare prioritariamente la possibilità che i figli minori di età restino affidati a entrambi i genitori oppure stabilire a quale di essi i figli debbano essere affidati, determinare i tempi e le modalità della loro presenza presso ciascun genitore, fissando altresì la misura e il modo con cui ciascuno di essi debba contribuire al mantenimento, alla cura, all'istruzione e all'educazione dei figli. Aggiunge poi che il giudice può modificare le modalità di custodia e prendere atto dei diversi accordi intervenuti tra le parti interessate.

6 Come vedremo più avanti, tale diritto può soccombere solo davanti all'interesse del minorenni, come nel caso della grave inadeguatezza dei genitori che può portare all'allontanamento dei figli dalla casa familiare.

7 Articolo 30 Costituzione e articolo 1, comma 1, legge 4 maggio 1983, n. 184.

8 Il sistema giuridico infatti demanda soprattutto ai genitori il compito di garantire in concreto il migliore sviluppo psicofisico di bambini, bambine e adolescenti sulla scorta delle indicazioni delle scienze mediche, psicologiche, pedagogiche e sociali. Tuttavia, questo principio non è assoluto e deve essere derogato quando il comportamento dei genitori comprometta tale sviluppo perché uno o entrambi hanno caratteristiche di inadeguatezza. Ne consegue che anche il principio di bigenitorialità è relativo e non assoluto in ragione del *best interest of the child* perché funzionale al suo migliore sviluppo.

degli aspetti della vita familiare espressamente protetti anche dall'articolo 8 CEDU, anche se, naturalmente, tale diritto – come qualsiasi altro diritto nel nostro ordinamento giuridico – deve essere fatto oggetto di un'opera di bilanciamento con il principio della prevalenza dell'interesse del minorenni che presiede l'intero diritto minorile e che è un principio elastico, la cui attuazione non può avvenire attraverso delle generalizzazioni ma solo attraverso una valutazione specifica per ogni singolo caso, in quanto ogni persona minore di età è un universo a sé stante⁹. Non a caso, in materia di affidamento dei figli, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha pacificamente stabilito che il giudice, nel doversi attenere al criterio fondamentale rappresentato dall'esclusivo interesse morale e materiale dei figli, deve privilegiare quel genitore che appaia il più idoneo a ridurre al massimo il pregiudizio derivante dalla disgregazione del nucleo familiare e assicurare il migliore sviluppo della personalità del bambino, della bambina o dell'adolescente¹⁰. Tale orientamento volto tutto a tutelare l'interesse morale e materiale dei figli, deve tendenzialmente comportare, in mancanza di gravi ragioni ostative, una frequentazione dei genitori paritaria con il figlio anche se, nell'interesse di quest'ultimo, il giudice deve poter individuare un assetto che si discosti da questo principio, al fine di assicurare al minorenni la situazione più adatta al suo benessere e alla sua crescita armoniosa e serena¹¹. A questo proposito, il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, ha introdotto, fra le altre cose, una nuova formulazione dell'articolo 337-*quater* del codice civile che riprende in parte il disposto dell'articolo 155-*bis* del codice civile (abrogato) ma, nello stesso tempo, specifica la differenza fra l'affidamento esclusivo dei figli e l'affidamento condiviso, stabilendo espressamente anche come dovrà comportarsi il genitore che ottenga l'esercizio esclusivo della responsabilità genitoriale sui figli relativamente ai rapporti di questi ultimi con l'altro genitore. Inoltre, oggi, la legge specifica che il genitore cui sono affidati i figli in via esclusiva, salvo diversa disposizione del giudice, ha l'esercizio esclusivo della responsabilità genitoriale su di essi, e deve attenersi alle condizioni determinate dal giudice precisando, tuttavia, che, salvo non sia diversamente stabilito, le decisioni di maggiore interesse per i figli sono adottate

9 Cfr. anche nel Commento generale n. 14 del 2013 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia – General comment 29 May 2013, No. 14 (2013) *on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1) – si sottolinea l'importanza che le decisioni che riguardano le persone minori di età siano prese solo dopo aver valutato ciascun caso a sé.

10 Così cfr. Cass. civ. n. 28244 del 2019.

11 Cfr. Cass. civ. n. 19323 del 2020.

da entrambi i genitori¹². Il genitore a cui i figli non sono stati affidati ha, infatti, il diritto e il dovere di vigilare sulla loro istruzione ed educazione e potrà ricorrere al giudice qualora ritenga che siano state assunte decisioni pregiudizievoli per il loro interesse o non siano state rispettate quelle capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni disciplinate dall'articolo 315-bis del codice civile. In tal caso, infatti, potrà ricorrere al giudice utilizzando l'articolo 709-ter del codice di procedura civile per inadempienze o atti gravi che arrechino pregiudizio al minorenni o ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento¹³.

Da un lato, quindi, il nostro ordinamento giuridico, con la legge n. 54 del 2006, ha stabilito il principio dell'affidamento condiviso come soluzione preferita nei casi di separazione e divorzio, dall'altro, ha predisposto misure importanti (oltre al già osservato art. 337-quater del codice civile¹⁴) per mettere sempre e comunque (e quindi anche al di là di questa regola generale) al centro l'interesse dei figli: infatti, ai sensi dell'articolo 330 del codice civile, i tribunali possono decidere la revoca della responsabilità genitoriale laddove un genitore violi o ignori i propri obblighi genitoriali o abusi della propria autorità arrecando gravi danni al bambino o alla bambina, mentre l'articolo 333 del codice civile prevede la misura dell'allontanamento del genitore dalla casa, qualora il suo comportamento non giustifichi la revoca della propria responsabilità genitoriale, ma arrechi comunque un danno al minorenni. Dal 2013, poi, anno in cui abbiamo recepito integralmente nel nostro ordinamento giuridico il testo normativo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul

¹² Quindi, sebbene la regola in funzione della presunzione di necessità di apporto paritetico, quando la coppia non convive, sia l'affidamento condiviso a entrambi (che non vuol dire pariteticità di tempi ma pari apporto nelle decisioni di maggiore interesse e di ordinaria amministrazione – sul punto cfr. Cassazione civile, ordinanza del 10 dicembre 2018, n. 31902), nell'ipotesi in cui l'apporto di un genitore o di entrambi sia pregiudizievole, è prevista legittimamente una progressiva concentrazione della responsabilità genitoriale sul genitore più idoneo alla tutela del figlio minorenni – con conseguente affievolimento dei poteri/doveri dell'altro – o perfino su terzi, fino alla sospensione o ablazione dei medesimi genitori dalla responsabilità.

¹³ Il giudice tutelare dovrà poi cercare di comporre le liti tra i genitori cercando di migliorare la conflittualità e potrà meglio adempiere al suo compito istituzionale ricorrendo all'ausilio di esperti affinché tentino una mediazione familiare, strumento idoneo a promuovere e sostenere la genitorialità favorendo la ripresa del dialogo e la ricerca di accordi.

¹⁴ Che prevede che possa essere concesso l'affidamento esclusivo del bambino o della bambina a un genitore, qualora l'affidamento all'altro genitore vada contro l'interesse del minorenni.

l'11 maggio 2011¹⁵, è entrato a far parte del nostro ordinamento giuridico anche il dettato dell'articolo 26 della Convenzione sulla protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza, volto a fare in modo che gli Stati adottino misure, legislative e di ogni altro tipo, necessarie a garantire che siano debitamente presi in considerazione, nell'ambito dei servizi di protezione e di supporto alle vittime, i diritti e i bisogni dei bambini e delle bambine testimoni di ogni forma di violenza rientrando nel campo di applicazione della Convenzione. Le misure adottate comprendono in particolare le consulenze psicosociali, adattate all'età dei bambini e delle bambine testimoni di ogni forma di violenza, rientranti nel campo di applicazione della Convenzione in parola che devono tenere debitamente conto dell'interesse superiore del minorenni. Ma soprattutto con l'articolo 31, *Custodia dei figli, diritti di visita e sicurezza*, la Convenzione ha stabilito che in sede di affidamento dei figli e di disciplina dei diritti di visita, l'autorità deve prendere attentamente in considerazione i precedenti episodi di violenza commessi dai genitori, così da tutelare la vittima e i minorenni attraverso: l'adozione di misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano valutati gli episodi di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione; l'adozione di misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini e delle bambine. Completano infine la cornice normativa altri provvedimenti di attuazione della Convenzione di Istanbul come il decreto legge n. 93 del 2013 (convertito con legge n. 119 del 2013)¹⁶ con cui è stato introdotto il dovere di informare i tribunali minorili di eventuali procedimenti penali in corso per reati di maltrattamento, violenza sessuale aggravata e/o stalking commessi nei confronti di un bambino o di una bambina o di un genitore nei confronti dell'altro (tale comunicazione si considera effettuata anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 337-bis e seguenti, nonché 330 e 333 del codice civile).

¹⁵ Legge 27 giugno 2013, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011*.

¹⁶ Legge 15 ottobre 2013, n. 119, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province che definisce il concetto di violenza domestica*.

Evoluzione giurisprudenziale

Premesso che negli ultimi anni si sono intensificate le pronunce di condanna contro lo Stato italiano da parte della Corte europea per i diritti dell'uomo (anche) per l'incapacità delle nostre autorità nazionali di gestire correttamente la relazione figlio minorenne-genitore non convivente¹⁷, continuando su questa strada, la sentenza in analisi condanna l'Italia per la decisione dell'autorità giudiziaria competente di mantenere inalterati gli incontri settimanali tra un padre e i ricorrenti (la madre e i suoi figli minorenni) nonostante il padre fosse tossicodipendente, alcolizzato e accusato di violenza domestica nei confronti della madre dei bambini e di maltrattamenti e comportamenti violenti e minacciosi verso questi ultimi durante gli stessi incontri protetti. Infatti, in modo del tutto irragionevole secondo la Corte internazionale, in questa situazione il tribunale italiano era arrivato a decidere di sospendere la responsabilità genitoriale della madre¹⁸, perché "genitore ostile"¹⁹ ai contatti con

17 Anche il Consiglio d'Europa nel 1428° meeting dell'8 e 9 marzo 2022 ha manifestato la propria preoccupazione per i procedimenti minorili italiani, in particolare riguardo all'incapacità delle autorità di compiere sforzi adeguati e sufficienti per garantire il rispetto dei diritti di visita dei ricorrenti, alle condizioni stabilite dalle decisioni giudiziarie, emesse nell'ambito dei procedimenti di separazione coniugale e affidamento (violazioni dell'articolo 8) e per quelli che riguardano il rifiuto del figlio di incontrare il genitore non convivente: la Corte ha ritenuto che, mentre i mezzi giuridici previsti dalla legge italiana sono sufficienti per garantire l'esecuzione delle decisioni giudiziarie che dispongono provvedimenti specifici, la ricorrenza di numerose sentenze contro l'Italia su tale questione ha evidenziato l'esistenza di un problema sistemico.

18 Si è ritenuto che la gravità della situazione, segnata dalle violenze a cui i bambini erano esposti, richiedesse l'adozione di un provvedimento urgente di sospensione della responsabilità genitoriale, con la possibilità per il padre di incontrarli in un ambiente protetto, chiedendo poi di avviare la procedura prevista dagli articoli 330 e 333 del codice civile.

19 È importante non confondere i casi in cui la conflittualità tra gli ex coniugi è tale da sfociare nella negazione del diritto di visita da parte del genitore collocatario, accordando una tutela per il genitore non collocatario che si trova impossibilitato a esercitare tale diritto a causa del comportamento ostativo dell'altro genitore. La Cassazione con la sentenza del 14 agosto 2018, n. 38608 ha stabilito che: «risponde del reato di cui all'art. 388 cod. pen. (mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice) il genitore che assume un comportamento oppositivo verso l'ex coniuge, rispetto al mantenimento dei rapporti di questi con il figlio». Ai fini della configurazione del reato in questione, si richiede quindi il compimento da parte del genitore collocatario di qualsiasi azione o omissione che abbia carattere ostativo rispetto al diritto del genitore non collocatario di frequentare il figlio. Infatti «Integra una condotta elusiva dell'esecuzione di un provvedimento del giudice civile concernente l'affidamento di minori, rilevante ai sensi dell'art. 388 secondo comma, cod. pen., anche il mero rifiuto di ottemperarvi da parte del genitore affidatario, salva la sussistenza di contrarie indicazioni di particolare gravità, quando l'attuazione del

il padre dei bambini solo perché si era rifiutata di partecipare ad alcuni incontri temendo per la sua sicurezza personale e per quella degli stessi bambini. Tuttavia, al di là di questa singola decisione, è stata tutta la vicenda a essere mal gestita dalla magistratura competente: il tribunale aveva infatti disposto che il padre incontrasse i figli in condizioni di "stretta protezione", presso i servizi sociali di Roma una volta alla settimana, in presenza di uno psicologo, senza però riuscire a organizzare tali incontri in modo corretto. Complice la mancanza di risorse e mezzi adeguati, gli incontri avevano avuto luogo senza la presenza dello psicologo e lontano dalla struttura ospitante la madre e i figli, anche perché i responsabili della stessa struttura avevano espresso preoccupazione nel caso in cui il padre dei bambini fosse venuto a conoscenza della loro collocazione, temendo che ciò avrebbe reso vane tutte le misure adottate da oltre un anno per proteggerli. Così, dato che il tribunale non disponeva di personale specializzato per gestire gli incontri del padre con la prole, con l'accordo dei servizi sociali e del centro antiviolenza, la donna si era trasferita con i figli a casa dei genitori a circa sessanta chilometri di distanza, accettando di portarli agli incontri organizzati in ambiente protetto una volta alla settimana. Siccome però nemmeno il comune nel quale si era trasferita con i figli disponeva di un luogo idoneo a garantire condizioni di sicurezza durante gli incontri, questi ultimi si sono svolti senza alcuna forma di protezione, costringendo i minorenni a subire il comportamento arrogante dell'uomo nei confronti della madre e – per ben otto incontri – senza nemmeno la presenza dello psicologo ma solo di un funzionario dei servizi sociali e in luoghi scelti senza la cura necessaria (la biblioteca, la piazza principale o una sala del municipio). A peggiorare ulteriormente le cose è poi intervenuta la comunicazione dell'assistente sociale, che fino ad allora aveva seguito la vicenda, che si è dichiarata non più disponibile a supervisionare gli incontri, affidandoli a un'altra assistente sociale. Infine, nel maggio del 2016, il tribunale ha deciso di sospendere la responsabilità genitoriale di entrambi i genitori, nonostante la psicologa (circostanza emersa nell'udienza dell'11 luglio 2017) avesse chiesto di spostare gli incontri dei figli con il padre al piano terra, in modo che le persone coinvolte – madre e figli – potessero fuggire facilmente in caso di violenza dell'uomo su di loro. Come evidenziato nella sentenza della Corte, tutta la vicenda si è evidentemente svolta all'insegna di una marcata disattenzione per l'interesse superiore dei figli minorenni che risulta violato attraverso l'imposizione di continuare a incontrare un padre violento, che con la sua condotta di sicuro non ha concorso a realizzare il migliore

provvedimento richieda la sua necessaria collaborazione».

interesse dei figli. Spiega quindi la Corte, che il tribunale italiano non ha correttamente valutato la situazione della madre quando ne ha sospeso la responsabilità genitoriale senza una congrua motivazione e senza prendere in considerazione tutti i fattori rilevanti del caso, come la storia di violenza vissuta dalla ricorrente e dai suoi figli, testimoniata dal procedimento penale in corso contro il padre dei bambini per maltrattamenti.

Ai giudici della Corte non resta che rilevare la violazione nei confronti di tutti e tre i ricorrenti dell'articolo 8 CEDU e, quindi, non solo dei figli, ma anche della madre, dato che la sospensione della responsabilità genitoriale della ricorrente ha chiaramente interferito con il suo diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Anche perché, si osserva nella sentenza in commento, sebbene l'articolo 8 CEDU non contenga requisiti procedurali espliciti, il processo decisionale deve essere equo e deve rispettare adeguatamente gli interessi tutelati; i genitori devono quindi essere sufficientemente coinvolti nel processo decisionale nel suo complesso perché si possa ritenere che abbiano avuto la necessaria tutela dei loro interessi e la piena possibilità di presentare le loro ragioni (cosa non avvenuta). Inoltre, l'autorità giudiziaria italiana avrebbe dovuto effettuare (cosa che non risulta essere stata fatta) un esame approfondito dell'intera situazione familiare e di una serie di fattori – compresi quelli fattuali, emotivi, psicologici, materiali e medici – e una valutazione equilibrata e ragionevole dei rispettivi interessi di ciascuna parte, con la costante preoccupazione di determinare quale fosse la soluzione migliore per il minore, una considerazione che è di importanza cruciale in ogni caso. Il margine di apprezzamento lasciato alle autorità nazionali competenti, infatti, varia a seconda della natura delle questioni controverse e dell'importanza degli interessi in gioco; il tribunale nazionale non ha operato il bilanciamento necessario, mettendo sul piatto l'importanza per i figli di continuare ad avere rapporti con il padre senza considerare il rischio che ciò provocasse più danni che altro, dato il comportamento di quest'ultimo. Anzi, la Corte rileva dalla documentazione prodotta che in nessun momento il tribunale ha valutato il rischio per i bambini, abbozzando anche solo un bilanciamento con gli interessi in gioco²⁰. Infine, facendo una riflessione di carattere più generale, la Corte, nelle sue conclusioni, afferma di condividere la preoccupazione di Grevio (Gruppo di esperti ed esperte sulla lotta contro la violenza nei confronti delle

²⁰ In quanto alla sanzione, la Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia per non aver rispettato il diritto alla vita privata e familiare della donna e dei suoi figli e riconosciuto alle vittime la somma (simbolica) di 7 mila euro di danni morali.

donne e la violenza domestica)²¹ sull'esistenza di una pratica diffusa nei tribunali civili, consistente nel considerare le donne genitori "non collaborativi" e quindi "madri non idonee" e "meritevoli di sanzione" quando denunciano atti di violenza domestica rifiutandosi di prendere parte agli incontri dei figli con l'ex partner e si oppongono al condividere l'affidamento con lui. Anche noi possiamo quindi osservare – facendo una riflessione più generale – che la sentenza in commento fa emergere un sistema giuridico in cui c'è ancora una certa confusione nel perseguire l'interesse migliore dei bambini, delle bambine e degli adolescenti nei casi di alta conflittualità familiare, nonostante la presenza di norme introdotte proprio per guidare gli operatori alla sua concreta attuazione. Possiamo infatti evidenziare alcune criticità di carattere generale²²:

- negli articoli del codice civile, nonostante il nostro ordinamento imponga che il superiore interesse del minore debba essere messo al primo posto, nel definire i diritti di affidamento e di visita non si prevede un obbligo per gli enti istituzionali di tener conto degli episodi di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione di Istanbul, come richiesto dall'articolo 31 della Convenzione, tanto è vero che tali prescrizioni non sono contemplate né dalla legge n. 54 del 2006, quando prevede l'affido condiviso dei figli come scelta prioritaria salvo casi eccezionali, né dagli articoli 330²³, 333²⁴ e 337-*quater*²⁵ del codice civile;
- la trattazione dei procedimenti penali derivanti dalla denuncia di violenza domestica, completamente separata dai procedimenti di separazione e di affidamento, può significare che venga ordinato un affidamento condiviso dei minorenni o che (come nel caso di cui ci siamo occupati) siano imposti diritti di visita che mettono in pericolo i diritti e la sicurezza della vittima e dei minorenni. Il Consiglio superiore della magistratura, già nel 2018 con la circolare del 9 maggio e poi del 4 giugno 2020 e del 3 novembre 2021 aveva ritenuto necessario emanare delle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica – che prevedessero anche un'attenta attività di monitoraggio – evidenziando la necessità di una particolare formazione e

²¹ Si tratta di un organismo indipendente che controlla l'applicazione della Convenzione di Istanbul sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica negli Stati che l'hanno sottoscritta, incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti anche attraverso visite, inchieste e rapporti sullo stato di conformità degli ordinamenti interni agli standard convenzionali.

²² Cfr. anche il Rapporto di Grevio del 13 gennaio 2020.

²³ *Decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli.*

²⁴ *Condotta del genitore pregiudizievole ai figli.*

²⁵ *Affidamento a un solo genitore e opposizione all'affidamento condiviso.*

specializzazione per la trattazione di questo tipo di procedimenti e la necessità di interventi per migliorare i collegamenti tra il settore penale e quello civile e minorile²⁶;

- nei casi di violenza perpetrata da parte del partner, il diritto delle donne e dei minorenni a essere protetti dovrebbe sempre prevalere sulla preferenza per la custodia condivisa e, inoltre, nei casi di sospensione del diritto di visita o quando sono state prescritte specifiche modalità protette degli incontri o spazi limitati, questi incontri devono avvenire in presenza di personale qualificato, sebbene ciò possa sembrare in contrasto con la regola generale dell'affidamento condiviso a tutela della vittima e dei figli;
- la valutazione dei rischi risulta quindi fondamentale e per effettuarla correttamente i giudici civilisti non si devono semplicemente affidare alle conclusioni dei consulenti tecnici

26 Cfr. Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 *Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*. A questo proposito i canali di comunicazione tra tribunali penali e civili/minorili sono normativamente già migliorati con l'approvazione della legge n. 69 del 19 luglio 2019 (cosiddetto *Codice rosso*) per effetto della quale è stato inserito nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale l'art. 64-bis codice di procedura penale (*Trasmissione obbligatoria di provvedimenti al giudice civile*) che prevede che nel caso siano pendenti procedimenti di separazione dei coniugi o siano in corso cause relative all'affidamento dei minori di età o alla responsabilità genitoriale, il giudice penale deve trasmettere obbligatoriamente senza ritardo al giudice civile copia dei provvedimenti adottati nell'ambito del procedimento penale aperto per il delitto di violenza domestica o di genere. L'ampia definizione richiamata dall'art. 473-bis 40 codice di procedura civile (cfr. capo III Disposizioni speciali, sezione I, *Della violenza domestica o di genere* «Le disposizioni previste dalla presente sezione si applicano nei procedimenti in cui siano allegati abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere poste in essere da una parte nei confronti dell'altra o dei figli minori») permetterà, infatti, di consentire una più diffusa applicazione delle disposizioni in esame, in presenza di tutte le forme di violenza secondo quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul. Inoltre, il giudice avrà la possibilità di attivare una «corsia preferenziale» riconosciuta per i procedimenti di violenza o di abuso, anche a prescindere dalla necessità di ricondurre le condotte a specifiche ipotesi di reato, poiché il diverso ambito di accertamento proprio dei giudizi civili e minorili, rispetto a quelli penali, potrà far ritenere sussistenti ipotesi di violenza o di abuso rilevanti per la disciplina dell'affidamento dei minorenni o per l'accertamento dell'addebito della separazione, anche in presenza di cause di estinzione del reato (per esempio in presenza di prescrizioni) o in mancanza di condizioni di procedibilità (per esempio in caso di atti perseguibili a querela di parte e i termini per la presentazione della querela siano prescritti).

d'ufficio e dei servizi sociali, che spesso assimilano gli episodi di violenza a situazioni di solo conflitto, dissociando così le considerazioni relative al rapporto tra la vittima e l'autore di violenza da quelle riguardanti il rapporto tra il genitore violento e il minorenne. Spesso, infatti, i tribunali civili, in Italia, richiedono alle vittime di incontrare il partner violento, a prescindere dalla denuncia di abuso da parte della vittima e senza uno *screening* o una valutazione del rischio, fin quando non viene raggiunto un accordo «amichevole»; tuttavia soltanto un'adeguata valutazione del rischio può portare a capire se rispettare le ordinanze di applicazione del diritto di visita rappresenta un grave rischio alla sicurezza dei minorenni, poiché spesso l'applicazione di tale diritto significa costringere le vittime a incontrare l'autore della violenza faccia a faccia, e costituisce un fattore che può contribuire a provocare gravi episodi di violenza, compreso l'omicidio della donna o del minorenne;

- anche secondo Grevio, i servizi sociali a volte tendono a minimizzare la violenza e a sottovalutare il pericolo che essa rappresenta per la sicurezza e il benessere di madri, bambini e bambine, incolpando le vittime per il rapporto difficile tra il padre violento e il figlio con la conseguenza che le loro denunce sono spesso rigettate sulla base di motivazioni dubbie come «la sindrome da alienazione parentale». Così, finisce che si incolpano le madri per la riluttanza dei figli a incontrare il padre violento mentre invece la sicurezza del genitore non violento, dei bambini e delle bambine dovrebbe essere un fattore centrale nel decidere l'interesse superiore della persona minorenne in materia di affidamento e diritto di visita.

Va detto infine che – come abbiamo già osservato per la legge n. 69 del 2019 – la recente normativa e le disposizioni in via di attuazione introdotte con la legge n. 206 del 2021²⁷ sono tutte volte a superare le criticità evidenziate e rappresentano un significativo adeguamento normativo ai moniti della Corte europea per i diritti dell'uomo in materia. Tra le disposizioni volte a tutelare il superiore interesse del minorenne, si prevede un riordino di tutte quelle disposizioni che hanno lo scopo di riorganizzare l'intervento e l'attività dei consulenti professionali nel processo. Tra queste troviamo la disposizione che prevede che nelle relazioni degli assistenti sociali o sociosanitari «siano tenuti distinti con chiarezza i fatti accertati, le dichiarazioni rese dalle parti e le valutazioni formulate dagli operatori, con diritto

27 Cfr. comma 23, articolo 1, legge 26 novembre 2021, n. 206, *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*.

delle parti e dei loro difensori di avere visione di ogni relazione ed accertamento compiuto dai responsabili del servizio socio assistenziale o sanitario», ma anche la disposizione che prevede che anche nei casi gravi come quelli relativi alla violenza domestica «l'intervento sia adeguatamente motivato disciplinando presupposti e limiti dell'affidamento dei minorenni al servizio sociale»; inoltre è presente una disposizione che si riferisce anche alla sindrome di alienazione parentale (PAS - Parental Alienation Syndrome)²⁸ che, attraverso la regolamentazione delle competenze degli operatori professionali, è diretta a realizzare il migliore interesse del minorenne nel processo, evitando strumentalizzazioni e abusi. Coerentemente anche la parte relativa alla tutela del figlio minore di età nei casi di violenza domestica viene affrontata avendo come riferimento il suo superiore interesse:

qualora un figlio minore rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori, prevedere che il giudice, personalmente, sentito il minore e assunta ogni informazione ritenuta necessaria, accerta con urgenza le cause del rifiuto ed assume i provvedimenti nel superiore interesse del minore, considerando ai fini della determinazione dell'affidamento dei figli e degli incontri con i figli eventuali episodi di violenza domestica. In ogni caso si deve comunque garantire che gli eventuali incontri tra i genitori e il figlio avvengano, se necessario, con l'accompagnamento dei servizi sociali e non compromettano la sicurezza della vittima.

²⁸ La cui legittimità è stata smentita anche di recente dalla Corte di cassazione (vedi le sentenze n. 13274 del 16 maggio 2019 e la n. 13217 del 17 maggio 2021 in cui si precisa che i giudici sono tenuti a verificare la veridicità delle accuse di comportamenti dannosi per i minori di età e che non possono limitarsi a fare affidamento sulle competenze tecniche).

Nozioni di riferimento

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Art. 8 *Diritto al rispetto della vita privata e familiare*

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

La Corte europea per i diritti dell'uomo ha stabilito da anni che lo Stato ha la responsabilità positiva di proteggere le persone dalla violenza di terzi. Ciò vale in particolare nei casi che coinvolgono persone minorenni o vittime di violenza domestica. Nei casi di persone particolarmente vulnerabili, e quindi anche di minorenni, le misure applicate dallo Stato per proteggerli dagli atti di violenza, compresi nel campo di applicazione dell'articolo 8, devono essere "efficaci" e dovrebbero comprendere provvedimenti "ragionevoli" finalizzati a impedire maltrattamenti di cui le autorità dovrebbero essere a conoscenza, nonché deterrenti efficaci contro tali gravi violazioni dell'integrità personale, finalizzate ad assicurare il rispetto della dignità umana e a tutelare l'interesse superiore del minorenne. Inoltre, nelle cause che riguardano la violenza domestica, la Corte ritiene gli Stati responsabili anche della protezione delle vittime, in particolare quando i rischi di violenza sono noti ai funzionari statali ed essi non eseguono le misure finalizzate a proteggere le vittime (applicando la sua giurisprudenza in materia di affidamento e cura del minorenne nei casi di decisioni di allontanamento basate su dinamiche di violenza tra le mura domestiche).

Incontri protetti

Gli spazi/luoghi neutri sono quei luoghi di incontro specificatamente dedicati alla ricostruzione della relazione genitore non affidatario (o non convivente)-figlio nei casi di separazione o divorzio della coppia. Nei luoghi neutri i genitori sono sotto costante osservazione e supervisione da parte di personale qualificato in un contesto tecnico professionale (in generale operatori competenti, nello specifico, assistenti sociali e psicologi abituati a mediare i conflitti) anche con

un intento pedagogico. Spesso si tratta di locali diversi dalle aule giudiziarie o da altri luoghi istituzionali (es. i consultori familiari), e sono presenti anche in alcune realtà adattate in altri contesti. Tali incontri possono essere disposti in applicazione di varie situazioni, come quando si cerca di ricomporre i rapporti genitore-figlio dopo l'allontanamento di un minorenne o di un genitore dalla casa familiare e in caso di violenza nelle relazioni familiari.

Riferimenti normativi

Codice civile: articoli 147 (*Doveri verso i figli*), 315-bis (*Diritti e doveri del figlio*), 330 (*Decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli*), 333 (*Condotta del genitore pregiudizievole ai figli*), 337-bis (*Ambito di applicazione*), 337-ter (*Provvedimenti riguardo ai figli*), 337-quater (*Affidamento a un solo genitore e opposizione all'affidamento condiviso*).

Legge 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*.

Legge 10 dicembre 2012, n. 219, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*.

Legge 27 giugno 2013, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011*.

Decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219*.

Legge 25 novembre 2021, n. 206, *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte di Cassazione

Cassazione penale, Sez. VI, 14 agosto 2018, n. 38608

Cassazione civile, Sez. I, 10 dicembre 2018, n. 31902

Cassazione civile, Sez. VI, 4 novembre 2019, n. 28244

Cassazione civile, Sez. I, 17 settembre 2020, n. 19323

Cassazione civile, Sez. I, 17 maggio 2021, n. 13217

Cassazione civile, Sez. I, 24 marzo 2022, n. 9691

Corte europea per i diritti dell'uomo

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, ricorso n. 41237/14²⁹

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 7 aprile 2022 n. 10929, *Landi c. Italia*, ricorso n. 10929/19³⁰

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 10 novembre 2022, *I.M. e altri c. Italia*, ricorso n. 25426/2020

Dottrina di riferimento

Corte suprema di cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo, relazione del 15 dicembre 2022, n. 113.

Moro, A.C. (2018). *Manuale di diritto minorile*. Bologna, Zanichelli.

29 Sulla base dell'articolo 8 della Convenzione sui diritti umani – che impone il rispetto del diritto alla vita privata e familiare – negli ultimi anni l'Italia ha capitalizzato diverse condanne della Corte europea per i diritti dell'uomo. Di queste, numerosi casi riguardano proprio episodi di giustizia inattuata nell'ambito delle relazioni familiari tra genitori e figli come nel ricorso del 2 marzo 2017, n. 41237/14, *Talpis c. Italia* che rappresenta – in un caso drammatico di violenza domestica – un esempio di come a volte le cose non funzionino e di come occorra sempre un ottimo raccordo tra tribunale e servizi. In questo caso il nostro Paese non è stato in grado di tutelare la madre che aveva subito violenza e suo figlio che aveva subito violenza assistita; così la donna ha ritirato la denuncia-querela (cosa assolutamente normale in questi casi, per gli addetti ai lavori) ed è tornata a vivere con l'uomo che ha avuto un nuovo eccesso di violenza – come spesso accade ai violenti che hanno una problematica patologica – nel quale ha ucciso il figlio, che aveva schermato la madre, e causato alla donna gravissime lesioni.

30 Anche in questa sentenza l'Italia conferma l'inadeguatezza della risposta istituzionale al fenomeno della violenza domestica, riconoscendo la violazione dell'articolo 2 della Convenzione (*Diritto alla vita*) per aver le autorità italiane omesso di adottare le misure operative adeguate a prevenire la violazione del diritto alla vita della ricorrente e del figlio minorenne, ucciso dal padre dopo l'ultima aggressione violenta. In questa pronuncia la Corte spiega, non solo che le autorità devono reagire immediatamente alle accuse di violenza domestica, ma anche che quando questa valutazione rivela l'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di altri, le autorità sono obbligate a prendere misure operative adeguate e proporzionate al livello di rischio identificato.

Questioni di attualità

Nessuna leggerezza nel procedimento adottivo

Se l'adozione è il risultato dell'inerzia dei servizi sociali, è garantito il diritto del bambino a rimanere nella famiglia d'origine?

di Tessa Onida

La previsione della possibilità di un intervento della pubblica autorità a protezione dei minorenni è uno degli aspetti più evidenti della tendenza a giuridicizzare i rapporti fra genitori e figli che si è manifestata negli ultimi decenni in tutti i Paesi di matrice culturale europea e nel sistema internazionale di protezione dei diritti fondamentali e rappresenta – a ben guardare – un'attuazione del vecchio canone per il quale se da un lato è bene che in famiglia il diritto entri il meno possibile, è altrettanto bene, dall'altro, che nella famiglia entri tutto il diritto necessario a offrire un'adeguata tutela ai soggetti deboli e, quindi, in particolare alle persone minori di età.

Alla base di questo orientamento che è andato via via consolidandosi negli anni, c'è evidentemente l'elevazione del principio di priorità dell'interesse dei minorenni a principio fondamentale dei sistemi giuridici per cui – nel caso vi sia incapacità dei genitori di occuparsi e accudire adeguatamente i propri figli – le autorità competenti sono tenute ad adottare le misure necessarie affinché altre persone sostituiscano i genitori nello svolgimento dei loro compiti¹. Tuttavia – come ben specificato anche nei principali atti sovranazionali² – ciò può legittimamente avvenire solo nel caso in cui i figli non siano sufficientemente accuditi e seguiti dai propri genitori a causa della loro inadeguatezza. Così anche nel nostro Paese la possibilità che l'adozione o l'affidamento extrafamiliare di un minorenne possano essere disposti dal tribunale per i minorenni risiedono sul medesimo presupposto oltre che sulla circostanza – ex legge n. 184 del 1983³ – che i provvedimenti di protezione siano adottati solo come *extrema ratio* (e avendo riguardo unicamente all'interesse del minorenne).

Questi, difatti, rappresentano sempre (o quasi) un passaggio delicato e potenzialmente problematico per i minorenni e (spesso), in qualche modo, anche il fallimento dell'intervento sociale previsto dalla legge a sostegno loro e delle loro famiglie⁴.

1 Cfr. per il nostro ordinamento giuridico i primi 2 commi dell'art. 30 della Costituzione i quali prevedono che: «È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti».

2 Su tutti si vedano la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 9 e 20) e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 8).

3 Legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*.

4 Intervento che è previsto dalla citata legge n. 184 del 1983 e che – come evidenziato nel documento in esame – trova fondamento nel comma 2 dell'art. 3 della Costituzione il quale prevede che: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Quindi, nel nostro ordinamento giuridico, perché possano essere legittimamente adottati provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale occorre che il giudice ravvisi il pericolo che il bambino, continuando a rimanere con i genitori biologici, sia esposto al rischio di un pregiudizio grave e concreto. E, ciò, sulla base di una valutazione che non deve essere necessariamente incentrata sul pericolo di un pregiudizio – che può avere riguardo al piano psicologico, affettivo, educativo o esistenziale – attuale (anche se nella maggior parte dei casi è così), ma che può essere fondata anche sul pericolo che quest'ultimo si manifesti in futuro attraverso una ferita destinata a evidenziarsi solo nell'età adulta⁵.

Si tratta, quindi, di una valutazione che deve avere riguardo esclusivamente alla gravità delle conseguenze che le condotte dei genitori hanno determinato – o comunque rischiano di determinare – sulla crescita del minore e che non può risolversi nella constatazione che il comportamento tenuto dai genitori biologici nei confronti della prole sia scorretto, fatta salva la possibilità che lo stesso non costituisca di per sé reato. Solo in quel caso, infatti, tale comportamento potrà essere più direttamente posto a fondamento di un provvedimento di decadenza (o comunque limitativo) della responsabilità genitoriale.

Come è noto, in linea generale, la responsabilità genitoriale si compone di quei comportamenti attraverso i quali un genitore adempie ai propri doveri nei confronti di un figlio ed è, pertanto, logico che l'ordinamento giuridico preveda un controllo sulla rispondenza dell'esercizio di questa responsabilità agli scopi per cui la responsabilità stessa gli è stata attribuita dando la possibilità al giudice di dichiarare la sua decadenza (art. 330 cc) quando «il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio». Ogni uso della responsabilità genitoriale può, infatti, essere messo in discussione se non in sintonia con le esigenze del minore e la stessa funzione educativa dei genitori – come il mantenimento – deve svolgersi avendo riguardo alle necessità e alla personalità del figlio⁶.

5 Tale previsione è chiaramente non facile perché occorre anche che il nesso di causalità che fa ipotizzare che i comportamenti attuali dei genitori produrranno danni futuri sia molto netto e chiaro e, soprattutto, che sia accertato. Non solo: occorre che il grado di probabilità del danno futuro sia molto alto e al tempo stesso che la probabilità di evitarlo adottando il provvedimento sia molto elevata.

6 La decadenza non è l'unico intervento previsto dalla legge a protezione della persona minore che abbia subito un pregiudizio, il giudice può disporre anche i "provvedimenti convenienti" ex art. 333 e la dichiarazione di adottabilità.

Posto questo, è comunque chiaro che gli interventi di allontanamento dei figli dal proprio contesto familiare e di vita, per quanto inevitabili, richiedono la predisposizione di procedure (e l'applicazione di un modello) che preservino i minorenni da interventi improvvisati e mal orchestrati tra le varie parti chiamate ad attivarsi perché altrimenti si rischia non solo di far fallire l'intervento protettivo ma anche di peggiorare sotto il profilo psicologico lo stato del minore.

Per la loro riuscita è infatti fondamentale mettere in atto una procedura di intervento sulla base di una metodologia definita e concordata tra i vari soggetti in gioco (quali i servizi sociali, ma anche la magistratura, l'avvocatura e il terzo settore) che consenta verifiche mirate oltre a una valutazione olistica dell'opportunità, della trasparenza e (soprattutto) dell'efficacia dell'intervento proposto.

Il tema

Nell'ordinanza della Corte di cassazione del 10 novembre 2022, n. 33147, si analizza il caso di una minore allontana e collocata in affidamento eterofamiliare (ai sensi della legge n. 184 del 1983, artt. 2, 4 e 5) dall'età di 2 mesi con il consenso dei genitori biologici a causa della precarietà delle condizioni di vita in cui si trovavano presso una coppia di coniugi con l'obiettivo di un suo rientro nella famiglia di origine appena fosse migliorata la situazione.

Il servizio sociale era stato infatti incaricato di predisporre un progetto finalizzato al progressivo riavvicinamento della bambina ai genitori biologici in vista del suo definitivo reinserimento nel nucleo d'origine in linea con la logica e l'obiettivo dell'istituto dell'affidamento familiare. Ma le cose hanno ben presto cominciato a complicarsi tanto è vero che il Pubblico ministero minorile ha chiesto al tribunale per i minorenni, oltre a un'ulteriore proroga dell'affidamento della bambina alla coppia affidataria, anche il diradamento degli incontri con la famiglia biologica fino a che la minore non avesse acquistato uno stato di maggiore serenità e stabilità emotiva. E, ciò, anche alla luce delle relazioni dei servizi dalle quali emergeva un persistente stato di malessere della bambina in occasione degli incontri con i genitori biologici e un atteggiamento di estremo rifiuto della stessa che hanno poi indotto il tribunale a disporre incontri solo in forma protetta demandando ai servizi di individuarne la tempistica e le modalità.

Difficoltà relazionali tra la bambina e la sua famiglia di origine delle quali, tuttavia, non si sono debitamente occupati i servizi sociali competenti⁷ e che, infatti, non si sono attenuate con il miglioramento della concreta situazione della famiglia di origine che, nel frattempo, aveva reperito un lavoro e un'abitazione in locazione. Così, risultava materialmente difficoltoso il rientro della bambina in famiglia nonostante il consulente tecnico d'ufficio avesse confermato che tale soluzione fosse la più confacente all'interesse della minore se supportata da un percorso di sostegno psicologico. Poi, in seguito a un nuovo tentativo non riuscito di avviare il reinserimento della bambina presso la famiglia di origine previo collocamento in una casa-famiglia disposto dal tribunale competente, gli affidatari hanno presentato istanza per chiedere la sospensione della responsabilità genitoriale e degli incontri della bambina con i genitori biologici oltre a una nuova consulenza tecnica d'ufficio volta ad accertarne le capacità genitoriali. Così, il tribunale per i minorenni è giunto a pronunciare con decreto la decadenza dalla responsabilità genitoriale dei genitori biologici della bambina e l'affidamento *sine die* della stessa agli affidatari. Pronuncia che è poi stata confermata dalla competente Corte d'appello in seguito al ricorso proposto dai genitori della bambina che lamentavano l'illegittimità della dichiarazione di decadenza non essendo stata accertata violazione o trascuratezza dei doveri inerenti responsabilità genitoriale o l'abuso dei relativi poteri con grave pregiudizio della figlia che sono il presupposto necessario per giungere a tali provvedimenti. Infatti, la Corte d'appello – dopo avere osservato che la decadenza dalla responsabilità genitoriale costituisce provvedimento di natura preminentemente protettiva verso il minore rispetto a conseguenze pregiudizievoli derivate dal comportamento dei genitori ed è quindi privo di connotazioni sanzionatorie – aveva confermato il provvedimento impugnato.

Evoluzione giurisprudenziale

A questo proposito diciamo subito che per l'ordinanza in commento più che di un'evoluzione – o comunque di un mutamento – degli orientamenti giurisprudenziali, è più corretto parlare di una pronuncia che si pone in chiara sintonia con i consolidati orientamenti della Corte di cassazione ribadendone la correttezza e, quindi, confermandoli.

⁷ Cfr. Moro, A.C. (2018). *Manuale di diritto minorile*, a pag. 235-236 dove scrive che per poter espletare la funzione dell'affidamento familiare è necessario che la famiglia di origine e quella affidataria non siano lasciate sole ad affrontare un compito così impegnativo e difficile ma siano costantemente sostenute da servizi capaci di supportare quotidianamente, e non solo saltuariamente, la complessa azione di recupero della famiglia.

In particolare questi orientamenti che vengono ricordati accogliendo le censure proposte sul decreto adottato dal tribunale per i minorenni e confermato dalla Corte d'appello sono:

1) la pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale prevista dall'art. 330 cc ha come necessario presupposto che vi sia stata violazione o trascuratezza da parte dei genitori dei doveri ad essa inerenti ovvero l'abuso dei poteri ad essa connessi con grave pregiudizio per il figlio. In mancanza di questi presupposti non può essere legittimamente adottata la misura prevista dall'art. 330 cc anche perché – come pacificamente affermato – tale provvedimento costituisce una misura di carattere estremo e, come tale, deve essere utilizzata solo a fronte di situazioni di comprovata difficoltà che – avendo riguardo al migliore interesse del minore – non possono essere risolte diversamente (significativamente in dottrina e in giurisprudenza si usa l'espressione di *extrema ratio* per indicare il carattere della misura).

Cosa che, nel decreto sottoposto al vaglio della Suprema corte, non è possibile ravvedere in quanto esso non indica quale concreta grave condotta avrebbero assunto i genitori della bambina e come «si sarebbe manifestata la negativizzazione della minore in modo tale da assumere i connotati del pregiudizio così grave da giustificare la decadenza della responsabilità genitoriale».

Mentre – viceversa – è possibile ravvedere nel decreto impugnato che a impedire il rientro della bambina nella famiglia di origine abbia contribuito in modo significativo (se non determinante) l'inerzia dei servizi sociali che non si sono adeguatamente attivati per dare attuazione alle misure disposte dall'autorità giudiziaria finalizzate al rientro della bambina nella famiglia di origine.

Bambina data in affidamento a soli 2 mesi di vita con il consenso dei genitori biologici che, peraltro, non risulta abbiano mai tenuto atteggiamenti poco collaborativi nei confronti dei servizi o della famiglia affidataria. Infatti, il giudice di legittimità giustamente osserva che

«emerge.... (*omissis*) dalla lettura del provvedimento impugnato che il progressivo allontanamento della minore dai genitori è stato dettato dall'oggettiva mancanza tempestiva e continuativa di interventi adeguati da parte dei Servizi territoriali incaricati dal giudice di rendere operativa la relazione con la minore e di vigilare sulle ragioni e gli ostacoli (con indicazione ed attribuzione delle responsabilità) frapposti alla attuazione non frammentaria e problematica di questi incontri (inerzia peraltro già evidenziata nel procedimento dalla CtU del 2016)». Ciò anche perché, per consolidato principio giurisprudenziale – ricorda la Cassazione – «le difficoltà di carattere economico, od anche psicologico ed educative dei genitori non possono di per sé giustificare la privazione del diritto

del minore a crescere nella propria famiglia e costituire uno stigma sanzionabile con la perdita o limitazione della responsabilità genitoriale (cfr. Cass. 120/1998; id. 2010/2001; id. 1674/2002)»;

2) l'affidamento eterofamiliare disciplinato dalla legge n. 184 del 1983, art. 4, deve contenere l'indicazione della presumibile durata dell'affidamento e le modalità e la tempistica di un'eventuale proroga perché esso è – come costantemente affermato dalla Corte – per sua natura temporaneo essendo funzionale a offrire una soluzione in presenza di una situazione di temporanea difficoltà familiare ed essendo finalizzato a consentire il rientro dei minorenni oggetto di tale provvedimento nella famiglia di origine (cfr. Cassazione civile, sez. I, 14 settembre 2021, n. 24727; Cassazione civile, sez. I, 3 maggio 2017, n. 10706; Cassazione civile, sez. I, 10 dicembre 2018, n. 31902).

Tale forma di affidamento non può quindi essere

«strumentalmente utilizzata per nascondere una diversa tipologia di affidamento (quale quello a rischio giuridico che interviene dopo un provvedimento di adottabilità o quello che viene disposto in fase di monitoraggio ed accertamento di una qualificata condizione di abbandono ex legge n. 184 del 1983, per scongiurare l'aggravamento delle problematiche psico fisiche del minore)»

perché un tale snaturamento ne rende chiaramente illegittimo l'utilizzo per contrarietà alla stessa *ratio* dell'istituto.

Del resto il problema dei provvedimenti di carattere provvisorio che vengono adottati e che non vengono seguiti in una tempistica ragionevole dall'attività che sarebbe necessaria andando a creare situazioni fortemente critiche nell'ottica dei diritti dei minorenni è un problema ben noto alla dottrina e alla giurisprudenza. E anche il legislatore è recentemente intervenuto in questo senso con il nuovo art. 403⁸ cc introdotto dall'art. 1, comma 27, della legge 26 novembre 2021, n. 206⁹; con tale articolo è stata prevista, infatti, una rigida scansione temporale per l'adozione dei provvedimenti urgenti presi nell'interesse del minore al fine di impedire che si possano verificare (meglio, continuare a verificarsi) ipotesi nelle quali l'adozione di tali provvedimenti non sia sottoposta ad una verifica in tempi certi e strettamente contingentati.

8 Il nuovo articolo 403 del codice civile risponde anche alle osservazioni della stessa magistratura minorile che aveva più volte messo in luce che la mancanza di termini (sia per gli operatori di servizi sociali e Forze dell'ordine, che per il Pubblico ministero minorile e il tribunale) rischiava di comprimere il diritto delle persone coinvolte.

9 Legge 26 novembre 2021, n. 206, *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*.

Pertanto, l'elemento di novità nella pronuncia della Suprema corte in commento è, principalmente, da rinvenirsi nell'esplicita previsione che nell'ipotesi che i servizi non si attivino per far rientrare il minore dato in affidamento con il consenso della famiglia di origine (che peraltro, nel caso in esame, ha sempre tenuto un atteggiamento collaborativo con i servizi) una volta superate le difficoltà materiali che sono state alla base dell'adozione di tale misura, il tribunale non può legittimamente optare per la decadenza della responsabilità genitoriale dei genitori biologici anche se il rientro in discorso risulti problematico.

Infatti, tale provvedimento sarebbe evidentemente in contrasto con quanto disposto dall'art. 3, comma 2, Cost. nel quale si afferma il dovere dello Stato di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (oltre che con il dettato della legge n. 184 del 1983).

In caso contrario, difatti, si andrebbe a giustificare il fatto che la semplice condizione di indigenza della famiglia di origine possa portare a giustificare che l'allontanamento del figlio, deciso con il consenso dei genitori biologici, sia trasformato in una situazione definitiva in virtù delle difficoltà economiche della famiglia di origine e di quelle del minore rientrante nella stessa, in parte – probabilmente – attribuibili proprio alla condotta tenuta dalla famiglia affidataria. Infatti, a ben guardare, la decisione sulla decadenza della responsabilità genitoriale adottata dal tribunale e confermata dalla Corte d'appello è fondata quasi esclusivamente sulle difficoltà psicologiche della bambina (del tutto comprensibili e destinate a crescere se non si modifica la situazione di fatto che le determina) e sulla sua incapacità di adattarsi a una relazione sotto qualsiasi forma con i genitori biologici.

Ma ciò è stato determinato dalla mancata attuazione da parte dei servizi di una cospicua sequenza di ordini giudiziali volti all'attivazione degli incontri che non è attribuibile all'assenza di collaborazione dei genitori, senza che siano state evidenziate dalla consulenza tecnica d'ufficio condotte genitoriali capaci di arrecare alla minore stessa un grave pregiudizio così da dar luogo a un provvedimento di ablazione della responsabilità genitoriale preannunciato di conseguenze ben più gravi quali la sostituzione definitiva delle figure genitoriali.

Nozioni di riferimento

Consulente tecnico d'ufficio (art. 194 cpc): il consulente tecnico assiste alle udienze alle quali è invitato dal giudice istruttore; compie, anche fuori della circoscrizione giudiziaria, le indagini che il giudice istruttore gli commissiona, da sé o insieme col giudice secondo come questi dispone. Può essere autorizzato a domandare chiarimenti alle parti, ad assumere informazioni da terzi e a eseguire piante, calchi e rilievi accertando i fatti di natura tecnica e accessoria sottoposti alla sua indagine, non i fatti costitutivi della domanda o delle eccezioni, che vanno provati dalle parti.

Affidamento sine die: tutte le diverse tipologie di affidamento hanno come scopo quello di sostenere i minorenni in difficoltà, di facilitare la continuità dei rapporti con la loro famiglia e operare per far superare alle famiglie di origine la situazione di fragilità in cui si trovano. Il che esige che il progetto sul minorenne non solo sia elaborato e ben seguito dai servizi sociali ma che tutto avvenga in stretta collaborazione con il giudice. Infatti la legge n. 149 del 2001 sancisce che nel provvedimento deve essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento in relazione agli interventi per recuperare la famiglia di origine e che comunque non possa durare più di 24 mesi ma questo termine, però, può essere prorogato dal tribunale quando la sospensione potrebbe recare un pregiudizio al minorenne.

Se il progetto viene reiterato di volta in volta, tanto da diventare a tempo indeterminato, si parla di affido *sine die* perché non si riesce a prevedere una scadenza certa. Questo caso si verifica quando, decorso il termine previsto nel decreto del giudice, non sussistono le condizioni affinché il minorenne possa ritornare dalla sua famiglia di origine. In casi del genere, infatti, si deve scegliere se dichiarare il minorenne in stato di adottabilità oppure prolungare l'affido per un tempo indefinito fino al compimento del suo diciottesimo anno.

Riferimenti normativi

- Costituzione
- Codice civile artt. 333 e 336 cc
- Legge 4 maggio 1983, n. 184, Diritto del minore ad una famiglia
- Legge 27 maggio 1989, n. 176, Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989
- Legge 26 novembre 2021, n. 206, Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata
- Consiglio d'Europa, Convenzione europea per i diritti dell'uomo
- Unione europea, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Riferimenti giurisprudenziali

- Cassazione civile, sez. I, 10 dicembre 2018, n. 31902¹⁰
- Cassazione civile, sez. I, 14 settembre 2021, n. 24727

Dottrina di riferimento

Moro, A.C. (2018). *Manuale di diritto minorile*, Bologna, Zanichelli

¹⁰ In questa ordinanza, relativamente al provvedimento con il quale è stato disposto l'affido della minorenne, si evidenzia in particolare la sproporzione - perché avrebbe carattere definitivo e non temporaneo - e la mancanza di adeguato supporto motivazionale poiché nessuna indagine sarebbe stata compiuta sulle capacità genitoriali e sulla sussistenza di condotte pregiudizievoli, anche se non tali da dar luogo a una pronuncia decadenza ex art. 330 cc.

