
RASSEGNA GIURIDICA

INFANZIA e ADOLESCENZA

Istituto
degli
Innocenti



2

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

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

2022
APRILE - GIUGNO

ISTITUTO
DEGLI INNOCENTI
FIRENZE

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
FOCUS TEMATICI
QUESTIONI di ATTUALITÀ

Capo del Dipartimento

Ilaria Antonini

Ufficio II - Politiche per la famiglia

Dirigente coordinatore

Tiziana Zannini

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

Dirigente coordinatore

Alfredo Ferrante

Presidente

Maria Grazia Giuffrida

Direttore Generale

Sabrina Breschi

Direttore Area Infanzia e Adolescenza

Aldo Fortunati

Servizio documentazione, biblioteca e archivio storico

Anna Maria Maccelli

Gruppo di redazione

Anna Maria Maccelli (coordinamento),

Luca Giacomelli (Normativa e giurisprudenza, Focus tematici),

Marta Lavacchini, Antonietta Varricchio (Questioni di attualità),

Carla Mura (Normativa e giurisprudenza, Focus tematici)

Coordinamento esecutivo

Paola Senesi

Aurora Siliberto

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi e Ylenia Romoli

EDA Servizi

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

Pubblicato online nel mese di luglio 2022

Istituto degli Innocenti

Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze

tel. 055 2037363 - fax 055 2037205

email: biblioteca@istitutodegliinnocenti.it

www.minori.gov.it

www.minoritoscana.it

www.istitutodegliinnocenti.it



Assessorato alle Politiche sociali

Serena Spinelli

Settore Innovazione sociale

Alessandro Salvi

RASSEGNA GIURIDICA

INFANZIA e ADOLESCENZA

2

2022

APRILE - GIUGNO

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

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

GUIDA ALLA LETTU- RA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

L'approfondimento giuridico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli ambiti tematici

Gli ambiti tematici di riferimento sono i seguenti:

Misure generali di attuazione

Definizione di minore di età

Principi generali

Diritti civili e libertà

Violenza

Ambiente familiare e misure alternative

Disabilità, salute e assistenza

Educazione, gioco e attività culturali

Misure speciali di protezione

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

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

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

Per approfondire la ricerca

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

INDICE

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA

FOCUS TEMATICI

QUESTIONI di ATTUALITÀ

Normativa internazionale

Diritti civili e libertà

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Risoluzione 31 maggio 2022, n. 2439, Access to abortion in Europe: stopping anti-choice harassment

Violenza

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, Risoluzione 25 aprile 2022, n. 2429, For an assessment of the means and provisions to combat children's exposure to pornographic content

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, Raccomandazione 25 aprile 2022, n. 2225, For an assessment of the means and provisions to combat children's exposure to pornographic content

Disabilità, salute e assistenza

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Raccomandazione 31 maggio 2022, n. 2234, Eradicating extreme child poverty in Europe: an international obligation and a moral duty

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Risoluzione 31 maggio 2022, n. 2242, Eradicating extreme child poverty in Europe: an international obligation and a moral duty

Normativa europea

Misure speciali di protezione

Unione Europea. Parlamento europeo, Risoluzione 5 aprile 2022, P9_TA(2022)0104, sulla tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia

Educazione, gioco e attività culturali

Unione Europea. Raccomandazione 5 aprile 2022, 2022/C 160/01, Costruire ponti per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore

Normativa nazionale

Misure generali di attuazione

Parlamento, Legge 7 aprile 2022, n. 32 Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia

Violenza

Parlamento. Legge 5 maggio 2022, n. 53, Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere

Normativa regionale

Principi generali

Lazio. Consiglio regionale. Regolamento 24 maggio 2022, n. 5, Attuazione e integrazione della legge regionale 10 giugno 2021, n. 7, recante Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i sessi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditorialità femminile di qualità nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne. Modifiche alla legge regionale 19 marzo 2014, n. 4 di riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne

Misure speciali di protezione

Calabria. Consiglio regionale. Legge regionale 6 maggio 2022, n. 13, Strutture residenziali per minori e giovani adulti sottoposti a procedimento penale ovvero in esecuzione di pena

Giurisprudenza nazionale

Principi generali

Cassazione civile, sez. VI, 21 aprile 2022, n. 12802

Cassazione civile, sez. VI, 18 maggio 2022, n. 16071

Diritti civili e libertà

Corte costituzionale, 31 maggio 2022, n. 131

Ambiente familiare e misure alternative

Corte costituzionale, 28 marzo 2022, n. 79

Disabilità, salute e assistenza

Consiglio di Stato, sez. III, 19 aprile 2022, n. 2928

Focus tematici

Il diritto alla salute, una priorità per il presente e il futuro: un quadro normativo

Care leavers: un quadro normativo

L'impatto della pandemia da Covid-19 sull'istruzione e sulla cultura: gli effetti sulla società e la Risoluzione 2411 (2021) dell'Assemblea generale del Consiglio d'Europa

Bambine, bambini e adolescenti migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non: quali diritti e quali tutele un quadro normativo

Una ricognizione dei progetti di legge in discussione al Parlamento in materia di prevenzione e contrasto di abuso e maltrattamento a danno delle persone minori di età in ambito educativo e scolastico

Questioni di attualità

La diffusione di immagini a contenuto sessuale raffiguranti soggetti minorenni. Le più recenti novità giurisprudenziali e normative in tema di *sexting*, *revenge porn* e *sextortion*

Diritto di accesso alle origini
Il diritto all'oblio della madre incapace di intendere e di volere prevale su quello dell'adottato a conoscere le proprie origini

NORMA- TIVA E GIURIS- PRU- DENZA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

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

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

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

Normativa internazionale

Diritti civili e libertà

Diritto all'autodeterminazione

accesso all'aborto

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Risoluzione 31 maggio 2022, n. 2439, *Access to abortion in Europe: stopping anti-choice harassment*

Nella presente Risoluzione, l'Assemblea parlamentare tratta il tema delle persone impegnate a proteggere l'accesso ad aborti liberi e sicuri, le quali sono oggetto di molestie da parte di attivisti contrari a questa scelta in molti Stati membri del Consiglio d'Europa (CoE). Si tratta, in particolare, di difensori dei diritti delle donne, operatori sanitari, politici e persone in cerca di assistenza per l'aborto. Le molestie possono manifestarsi in varie forme e le persone che si avvicinano all'aborto subiscono stigmatizzazione, consulenza parziale basata su informazioni imprecise e fuorvianti, pressione psicologica e manipolazione del senso di colpa e della vergogna. Ciò avviene anche nei pressi delle strutture che forniscono assistenza per l'aborto. L'Assemblea sottolinea che il rifiuto dell'assistenza alla scelta di abortire può costituire una tortura o un trattamento crudele, disumano o degradante, e sottolinea l'importanza assoluta di vietare che ciò accada. In tal senso è quindi fondamentale agire, sia a livello individuale che generale, attraverso la prevenzione, l'indagine e il contrasto ai casi individuali di molestie e l'adozione di leggi e politiche efficaci per affrontare la questione anche in maniera più ampia.

Normativa internazionale

Violenza

Pornografia minorile

mezzi e disposizioni di contrasto all'esposizione delle persone di minore età a contenuti pornografici

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, Risoluzione 25 aprile 2022, n. 2429, *For an assessment of the means and provisions to combat children's exposure to pornographic content*

La presente Risoluzione riguarda la valutazione dei mezzi e delle disposizioni dirette a contrastare l'esposizione delle persone di minore età ai contenuti pornografici. L'Assemblea parlamentare rileva con preoccupazione che, negli ultimi decenni, lo sviluppo estremamente rapido delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha reso molto più agevole un facile accesso a una quantità virtualmente illimitata di contenuti pornografici per tutti gli utenti di internet, compresi bambini, bambine e adolescenti. I mezzi e le disposizioni esistenti non riescono a fornire piena protezione da contenuti dannosi e, anche la ricerca di informazioni sulla sessualità in mancanza di una adeguata e completa educazione sessuale fornita dai genitori o dalle scuole, fa sì che bambine, bambini e adolescenti arrivino inconsapevolmente su siti pornografici.

L'Assemblea invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa, tra le altre cose, a: esaminare i mezzi e le disposizioni esistenti per combattere l'esposizione delle persone di minore età a contenuti pornografici e colmare le relative lacune esistenti nella legislazione e nella prassi; garantire che il controllo dei genitori, il filtro degli annunci e gli strumenti di blocco degli annunci facili da usare siano integrati per impostazione predefinita su tutti i dispositivi e siano sistematicamente attivati in spazi pubblici, come scuole, biblioteche e circoli giovanili; sostenere la sensibilizzazione sugli strumenti disponibili, anche attraverso l'informazione delle scuole, la formazione offerta sul posto di lavoro e le campagne pubblicitarie del governo; garantire che la codifica dei contenuti online come "riservati agli adulti" sia obbligatoria per i siti web per adulti; supportare l'uso di strumenti di verifica dell'età; promuovere il dibattito pubblico su questo tipo di esposizione delle persone di minore età e facilitare la loro partecipazione e quella dei genitori al processo decisionale pertinente; sostenere ulteriori ricerche sull'impatto di questa esposizione e sui mezzi per prevenirla e porvi fine, nonché sui mezzi per combattere i conseguenti effetti dannosi.

Normativa internazionale

Violenza

Pornografia minorile

mezzi e disposizioni di contrasto all'esposizione delle persone di minore età a contenuti pornografici

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, Raccomandazione 25 aprile 2022, n. 2225,
For an assessment of the means and provisions to combat children's exposure to pornographic content

In questa Raccomandazione riguardante la valutazione dei mezzi e delle disposizioni dirette a contrastare l'esposizione delle persone di minore età ai contenuti pornografici, l'Assemblea parlamentare raccomanda al Comitato dei ministri, tra le altre cose, di incoraggiare gli organismi competenti, come il Comitato direttivo sui diritti dell'infanzia (Cdenf), il Comitato delle parti della Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (Comitato di Lanzarote), il Comitato *ad hoc* per le intelligence (Cahai) e il Comitato direttivo per l'istruzione (Cdedu), a tenere in debita considerazione la questione dell'esposizione delle persone di minore età a contenuti pornografici nelle loro attività in questo ambito e a sostenere gli Stati membri nel contrastare tale esposizione. L'Assemblea invita, inoltre, gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad attuare pienamente la Convenzione di Lanzarote, le Raccomandazioni del Comitato di Lanzarote e le Linee guida del Comitato dei ministri per proteggere, rispettare e realizzare i diritti del bambino nell'ambiente digitale contenute nella Raccomandazione CM/Rec(2018)7.

Normativa internazionale

Disabilità, salute e assistenza

Povertà

inclusione ed esclusione sociale

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Raccomandazione 31 maggio 2022, n. 2234, *Eradicating extreme child poverty in Europe: an international obligation and a moral duty*

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Risoluzione 31 maggio 2022, n. 2242, *Eradicating extreme child poverty in Europe: an international obligation and a moral duty*

In questi due atti, l'Assemblea parlamentare tratta il tema dell'estrema povertà infantile. Nella Raccomandazione ricorda, innanzitutto, che la povertà infantile è ben lontana dall'essere sradicata in Europa e che, sulla scia della pandemia da Covid-19, ha ripreso ad aumentare dopo decenni di miglioramento della situazione. L'Assemblea propone di sfruttare lo slancio della pandemia da Covid-19 per riaccendere l'obiettivo globale originario di porre fine alla povertà estrema entro il 2030. L'Assemblea sostiene l'azione intrapresa dall'Ue in merito all'attuazione della Garanzia europea per l'infanzia e invita il Comitato dei ministri a sostenere questa iniziativa tenendo conto, innanzitutto, dell'urgenza di affrontare l'estrema povertà infantile al fine di sradicarla entro il 2030, in conformità con l'Obiettivo di sviluppo sostenibile 1.2 delle Nazioni Unite. Inoltre, l'Assemblea, incoraggia gli Stati membri del CoE a porre il superiore interesse delle persone di minore età e il loro benessere al centro delle politiche pubbliche per combattere la povertà estrema entro il 2030 e a sostenere gli sforzi per garantire che le loro opinioni siano prese in considerazione quando si introducono politiche in materia. Nella Risoluzione, l'Assemblea invita gli Stati membri del CoE ad adottare un approccio olistico nella definizione e nell'attuazione delle politiche pubbliche dirette a combattere l'estrema povertà infantile. Ciò comporterà delle valutazioni d'impatto che tengano conto di tutti gli aspetti di questa povertà, come le violazioni del benessere e del superiore interesse delle persone di minore età, senza discriminazioni per quanto riguarda le origini, l'ambiente di nascita, la famiglia, il genere o l'orientamento personale. L'Assemblea esorta gli Stati membri a investire in maniera importante nella lotta all'estrema povertà infantile e a riprendere rapidamente l'impegno verso gli obiettivi iniziali fissati dalle Nazioni Unite. L'obiettivo di questo impegno è quello di stabilire l'equità ambientale attraverso, tra le altre cose: la garanzia che tutte le persone di minore età che vivono in Europa godano di una protezione sociale completa e gratuita, in grado di fornire cure adeguate e appropriate, contribuendo contemporaneamente a una migliore comprensione delle sfide della convivenza; la mobilitazione delle ingenti risorse necessarie per avviare una politica approfondita dei primi mille giorni di vita al fine di contrastare le disuguaglianze che si sviluppano in questo periodo decisivo dell'infanzia e la garanzia che tutte le persone di minore età abbiano diritto al cibo in quantità e qualità sufficienti.

 <https://pace.coe.int/en/files/30074>

 <https://pace.coe.int/en/files/30073#trace-4>

Normativa europea

Misure speciali di protezione

Giustizia minorile

diritti delle persone di minore età nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia

Unione Europea. Parlamento europeo, Risoluzione 5 aprile 2022, P9_TA(2022)0104, sulla tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia

Nella presente Risoluzione, il Parlamento europeo invita gli Stati membri a garantire che in tutti i procedimenti riguardanti il benessere delle persone di minore età e le relative future modalità di vita, i loro diritti siano rispettati, garantiti e attuati pienamente e il loro superiore interesse abbia la massima priorità e sia debitamente integrato e applicato in modo coerente in tutte le azioni intraprese dalle istituzioni pubbliche, in particolare, nei procedimenti giudiziari che hanno un impatto diretto e indiretto sui minori di età, conformemente all'art. 24 della Carta. Inoltre, il Parlamento invita la Commissione a presentare senza indebito ritardo una serie di orientamenti comuni o strumenti non legislativi analoghi, che dovrebbero includere raccomandazioni e migliori pratiche destinate agli Stati membri, al fine di garantire che l'audizione del minore sia condotta da un giudice o da un esperto qualificato e che non sia esercitata alcuna pressione, neanche da parte dei genitori; invita gli Stati membri a mettere a disposizione risorse sufficienti per garantire che i procedimenti civili, amministrativi e di diritto di famiglia che coinvolgono minori di età siano gestiti nel massimo rispetto degli standard di giustizia a misura delle persone di minore età, rispettando adeguatamente la loro integrità emotiva e fisica e senza indebiti ritardi. A tal proposito, il Parlamento sottolinea che gli Stati membri dovrebbero garantire che i tribunali per l'infanzia e la famiglia funzionino come un servizio essenziale, continuando a tenere udienze di emergenza e a eseguire le ordinanze del tribunale per la cura e la protezione delle persone di minore età che si trovano in situazioni di rischio immediato di trascuratezza o abuso. Per quanto riguarda, invece, le controversie civili transfrontaliere, il Parlamento invita gli Stati membri a tutelare il superiore interesse delle persone di minore età nei procedimenti familiari transfrontalieri, incluso il fatto che le normative e i procedimenti non operino discriminazioni tra i genitori sulla base della nazionalità, del Paese di residenza o di altri elementi e respingendo l'ipotesi secondo cui il superiore interesse della persona di minore età consista sempre nel rimanere nel territorio di un determinato Stato membro.

Normativa europea

Educazione, gioco e attività culturali

Dritto allo studio

collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore

Unione Europea. Raccomandazione
5 aprile 2022, 2022/C 160/01,
Costruire ponti per un'efficace
collaborazione a livello europeo
nel campo dell'istruzione superiore

Con questa Raccomandazione, il Consiglio raccomanda agli Stati membri di: consentire agli istituti di istruzione superiore di esaminare, in un processo di co-creazione, la necessità, i vantaggi, i rischi e la fattibilità dell'istituzione di strumenti di cooperazione istituzionalizzata, quali un possibile statuto giuridico per le alleanze degli istituti di istruzione superiore, ad esempio le "università europee", con l'obiettivo di facilitare una cooperazione più approfondita attraverso la condivisione delle capacità umane, tecniche, di dati, di istruzione, di ricerca e di innovazione, ove opportuno; incoraggiare, se del caso, e agevolare gli istituti di istruzione superiore impegnati nella cooperazione transnazionale nel fornire programmi congiunti e rilasciare diplomi congiunti, in linea con gli strumenti di Bologna; sostenere l'integrazione della mobilità nei programmi didattici transnazionali congiunti e sostenere, se del caso, lo sviluppo di un apprendimento collaborativo virtuale di alta qualità, in conformità del regolamento generale sulla protezione dei dati, come parte dell'insegnamento, dell'apprendimento e della ricerca, per promuovere e facilitare una cooperazione transnazionale inclusiva e incentrata sullo studente, che integri le interazioni in presenza.

Normativa nazionale

Misure generali di attuazione

Governance e politiche infanzia e adolescenza

deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (Family Act)

Parlamento. Legge 7 aprile 2022, n. 32
Deleghe al Governo per il sostegno
e la valorizzazione della famiglia

Con questa legge è stato approvato in via definitiva il testo del c.d. Family act, il disegno di legge recante deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, il quale va a incidere su materie e ambiti diversi. Il pacchetto di misure approvato in via definitiva dal Parlamento ha lo scopo di promuovere la genitorialità, valorizzare la crescita delle bambine e dei bambini, promuovere l'autonomia delle e dei giovani e l'armonizzazione tra lavoro e famiglia. Gli ambiti di intervento vanno dall'assegno unico e universale - che già era in vigore - ai congedi parentali di maternità e di paternità rafforzati, fino alle detrazioni fiscali per le spese legate all'istruzione universitaria e misure di sostegno alle famiglie con contributi destinati a coprire il costo delle rette per i servizi educativi per l'infanzia. Come definito all'art. 1, la presente legge contiene disposizioni di delega al Governo per l'adozione, il riordino e il potenziamento di disposizioni volte a sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, per contrastare la denatalità, per valorizzare la crescita armoniosa e inclusiva di bambine, bambini e giovani, per sostenere l'indipendenza e l'autonomia finanziaria delle e dei giovani nonché per favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro di entrambi i genitori e per sostenere, in particolare, l'occupazione femminile.

Normativa nazionale

Violenza

Violenza sulle donne

statistiche sulla violenza di genere

Parlamento. Legge 5 maggio 2022, n. 53,
Disposizioni in materia di statistiche in
tema di violenza di genere

La presente legge, come stabilito all'articolo 1 che ne definisce le finalità, è volta a garantire un flusso informativo adeguato per cadenza e contenuti sulla violenza di genere contro le donne, al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno. Come previsto all'articolo 2, al fine di supportare le politiche e le azioni di contrasto alla violenza di genere, il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, per la conduzione di indagini campionarie, si avvale dei dati e delle rilevazioni effettuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) e dal Sistema statistico nazionale (Sistan). L'Istat e il Sistan realizzano, con cadenza triennale, un'indagine campionaria interamente dedicata alla violenza contro le donne che produca stime anche sulla parte sommersa dei diversi tipi di violenza, ossia violenza fisica, sessuale, psicologica, economica – anche alla presenza sul luogo dell'accaduto dei figli degli autori o delle vittime – e atti persecutori in riferimento a comportamenti che costituiscono o contribuiscono a costituire reato, fino al livello regionale. L'Istat e il Sistan pubblicano gli esiti di tale indagine e li trasmettono al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Normativa regionale

Principi generali

Non discriminazione

parità di genere

Lazio. Consiglio regionale. Regolamento 24 maggio 2022, n. 5, Attuazione e integrazione della legge regionale 10 giugno 2021, n. 7, recante Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i sessi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditorialità femminile di qualità nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne. Modifiche alla legge regionale 19 marzo 2014, n. 4 di riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne

Con il presente Regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 47, comma 2, lettera b), dello Statuto, in attuazione e integrazione della legge regionale 10 giugno 2021, n. 7, sono definite, innanzitutto, come stabilito all'articolo 1, le modalità e i criteri per l'iscrizione, la tenuta, la pubblicazione e l'aggiornamento del registro delle aziende virtuose che attuano la retribuzione di genere. Sono inoltre stabiliti: i criteri premiali a favore di aziende virtuose che attuano la retribuzione di genere di cui all'articolo 3, comma 2 della suddetta l.r.; i criteri per il riconoscimento delle premialità e dei contributi per la promozione dell'occupazione femminile di cui all'articolo 6 della l.r.; i criteri e le modalità per l'accesso alla quota di riserva del Fondo per il microcredito e la microfinanza di cui all'articolo 11 della l.r.; le modalità e i criteri per l'attuazione degli interventi a sostegno dell'imprenditorialità femminile di cui all'articolo 13 della l.r.; i criteri e le modalità per la concessione di buoni per usufruire del supporto di babysitter e di caregiver, di cui all'articolo 16 della l.r.; le modalità per la partecipazione al programma delle iniziative per la celebrazione della giornata di cui all'articolo 4 della l.r.

Normativa regionale

Misure speciali di protezione

Giustizia minorile

strutture residenziali per minori di età e giovani adulti sottoposti a procedimento penale o in esecuzione della pena

Calabria. Consiglio regionale. Legge regionale 6 maggio 2022, n. 13, Strutture residenziali per minori e giovani adulti sottoposti a procedimento penale ovvero in esecuzione di pena

Con questa legge regionale, come stabilito all'articolo 1, la Regione promuove interventi a favore di minori di età e giovani adulti in esecuzione di pena, nonché sottoposti a procedimento penale, allo scopo di favorire il minor ricorso possibile alle misure di privazione della libertà, in attuazione del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 recante *Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*. Il comma 3 dell'articolo 1, prevede che gli interventi siano realizzati nel rispetto delle competenze dell'amministrazione della giustizia, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Centro per la giustizia minorile per la Calabria o centri regionali equivalenti, sui quali ricadono gli oneri del collocamento dei minori di età e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale o in esecuzione di pena, con cui la Regione si coordina anche promuovendo atti d'intesa. L'articolo 3 stabilisce, al comma 1, che siano gli ambiti territoriali e sociali a provvedere alla realizzazione e alla gestione degli interventi previsti dalla presente legge. Inoltre, come affermato all'articolo 4, la Regione riconosce il ruolo delle organizzazioni del terzo settore nella realizzazione del sistema regionale integrato di cui alla presente legge, coinvolgendo in particolare gli organismi del volontariato, della cooperazione sociale e delle associazioni di promozione sociale nella progettazione e gestione di questa tipologia di interventi.

Giurisprudenza nazionale

Principi generali

Ascolto del minore di età

nomina curatore speciale per la persona minore di età in caso di conflitto di interessi con i genitori

Cassazione civile, sez. VI,
21 aprile 2022, n. 12802

La Corte di cassazione ha ribadito la necessità di nominare un curatore speciale a tutela dei diritti della persona minore di età ogniqualvolta si determini una situazione, anche potenziale, di conflitto di interessi con le altre parti in causa in tutti i procedimenti che la riguardano.

Ciò è indispensabile per garantire il diritto fondamentale al contraddittorio in giudizio e, più in generale, per garantire la salvaguardia dei diritti e degli interessi del minore alla luce del suo superiore interesse. Nel caso di specie, nel giudizio sulla decadenza dalla responsabilità genitoriale richiesta dalla madre nei confronti del padre di una bambina nata fuori dal matrimonio, la Corte ritiene che debba essere sanato il difetto di rappresentazione della minore, che riveste una posizione terza rispetto alle altre parti in causa, attraverso la nomina di un curatore speciale.

Giurisprudenza nazionale

Principi generali

Ascolto del minore di età

viola i diritti della persona minore di età il mancato ascolto della sua opinione nell'ambito di un procedimento che la riguarda se sorretto da una adeguata motivazione da parte del giudice

Cassazione civile, sez. VI,
18 maggio 2022, n. 16071

La Corte di cassazione ha ribadito che costituisce violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della persona minore di età il mancato ascolto della sua opinione nell'ambito di un procedimento che la riguarda se tale mancato ascolto non è sorretto da un'espressa e argomentata motivazione sull'assenza di capacità di discernimento del minore, tale da giustificare l'omissione. In particolare, a valle di un procedimento di separazione personale, i nonni paterni avevano chiesto al tribunale per i minorenni di veder riconosciuto il loro diritto a poter incontrare la nipote, che era stata collocata presso la madre. Il tribunale però ne respingeva la richiesta, sostenendo che i nonni non avessero adeguate capacità di gestione della relazione difficile con la nuora.

La Corte d'appello confermava tale decisione affermando altresì che la dedotta nullità per omessa audizione della minore fosse insussistente, essendosi trattato di soggetto di appena 9 anni e non apparendo comunque l'audizione necessaria. La Corte di cassazione, invece, ha censurato tale decisione sottolineando come l'audizione della persona minore di età sia adempimento previsto a pena di nullità, a tutela dei principi del contraddittorio e del giusto processo, e finalizzato a raccogliere le opinioni del minore e a valutare i suoi bisogni in vista della decisione da assumere. Dunque, la sottolineata tenera età della bambina non implica necessariamente l'incapacità di discernimento, ed egualmente il giudizio sulla capacità educativa e affettiva dei nonni non giustifica il rifiuto di ascolto della minore stessa, quale soggetto portatore di interessi propri e diversi da quelli dei restanti soggetti coinvolti nel procedimento.

Giurisprudenza nazionale

Diritti civili e libertà

Non discriminazione

riconoscimento della possibilità per i genitori di scegliere il cognome o i cognomi da attribuire ai figli

Corte costituzionale,
31 maggio 2022, n. 131

La Corte costituzionale ha stabilito la illegittimità della norma che non consentiva ai genitori, anche di comune accordo, di attribuire al figlio unicamente il cognome della madre e di quella che, in mancanza di accordo, imponeva il solo cognome paterno, anziché quello di entrambi i genitori, per contrasto con gli artt. 2, 3, 4 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 (*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*) e 14 (*Divieto di discriminazione*) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu). In attuazione del principio di eguaglianza e nell'interesse del figlio, la coppia genitoriale deve poter condividere, secondo la Consulta, la scelta sul cognome del figlio; motivo per cui, la regola che attribuisce automaticamente il cognome del padre è discriminatoria e lesiva dell'identità del figlio. Pertanto, il cognome del figlio dovrà comporsi con i cognomi dei genitori, nell'ordine da loro deciso, fatta salva la possibilità che, di comune accordo, i genitori attribuiscono soltanto il cognome di uno dei due. Di conseguenza, l'accordo è imprescindibile per poter attribuire al figlio il cognome di uno soltanto dei genitori. In mancanza di tale accordo, devono attribuirsi i cognomi di entrambi i genitori, nell'ordine concordato. Qualora vi sia un contrasto sull'ordine di attribuzione dei cognomi, sarà necessario l'intervento del giudice. Questo in attesa di altri criteri, forniti dal legislatore, al quale il giudice delle leggi fornisce comunque delle indicazioni.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Adozione in casi particolari

instaurazione rapporti di parentela tra l'adottato e i parenti dell'adottante anche nell'adozione in casi particolari

Corte costituzionale,
28 marzo 2022, n. 79

La Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, nella parte in cui, rinviando all'art. 300, comma 2, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non produce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

La Corte ha ritenuto incostituzionale tale esclusione affermando che il minore adottato ha lo *status* di figlio e non può essere privato dei legami parentali fondamentali (quali quello con i genitori dell'adottante, ovvero i nonni) che il legislatore – a partire dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali* – ha voluto garantire a tutti i figli a parità di condizioni, perché tutti i minori di età possano crescere in un ambiente solido e protetto da vincoli familiari, a partire da quelli più vicini, con i fratelli e con i nonni.

Non riconoscere i legami familiari con i parenti del genitore adottivo equivale a disconoscere l'identità del minore di età costituita dalla sua appartenenza alla nuova rete di relazioni familiari. Tale mancanza di riconoscimento, infatti, sarebbe in primo luogo contraria agli artt. 3 e 31 Cost., in quanto contrastante con il principio di parità di trattamento di tutti i figli, nati all'interno o fuori dal matrimonio e adottivi, nonché con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 8 della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu), in quanto impedisce al minore inserito nella famiglia costituita dall'unione civile di godere pienamente della sua vita privata e familiare.

Giurisprudenza nazionale

Disabilità, salute e assistenza

Salute fisica e mentale

la fornitura della pillola dei 5 giorni dopo alle minorenni senza prescrizione medica non viola la normativa sull'interruzione volontaria di gravidanza

Consiglio di Stato, sez. III,
19 aprile 2022, n. 2928

Il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità della determina con la quale l'Agenzia italiana del farmaco (Aifa) ha eliminato la necessità di ottenere una prescrizione medica per la fornitura del medicinale "EllaOne" - comunemente noto come "pillola dei 5 giorni dopo" - anche nei riguardi delle donne minori di età. Tra i vari motivi di impugnazione, vi era quello secondo cui la somministrazione di tale farmaco rientrasse tra i trattamenti sanitari di interruzione volontaria di gravidanza e che dunque necessitasse del consenso informato dei genitori o tutori in caso di somministrazione del farmaco alle minorenni. Il Consiglio di Stato ha chiarito che il meccanismo d'azione del suddetto farmaco è anti-ovulatorio, vale a dire che agisce prima dell'impianto dell'embrione. Nessuna violazione della normativa sull'interruzione volontaria di gravidanza è quindi configurabile. Pertanto, l'assunzione della pillola dei 5 giorni dopo non costituisce trattamento sanitario e, inoltre, la lettura costituzionalmente orientata della disciplina del consenso informato impone comunque la protezione del diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona, diritto quest'ultimo che sarebbe esposto al concreto rischio di compromissione nel caso in cui si pretendesse, limitatamente al caso della somministrazione di farmaci analoghi, la necessità del consenso dei genitori o dei tutori.

FOCUS TEMA- TICI

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

Focus tematici

Il diritto alla salute, una priorità per il presente e il futuro: un quadro normativo

Il 7 aprile ricorre la Giornata mondiale della salute (*World Health Day*), un evento internazionale che si celebra ogni anno con lo scopo di ricordare un tema determinante a livello globale: il raggiungimento del miglior livello possibile di benessere da parte dell'intera popolazione mondiale. L'aspetto determinante riguarda la definizione stessa di salute, da intendere cioè non solo come l'assenza di un qualsiasi tipo di malattia ma come un benessere sia fisico che mentale.

Questa Giornata è strettamente collegata all'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) e, visti anche i precedenti 2 anni di pandemia mondiale legati al Covid-19, merita ancora una volta grande attenzione e risalto. Lo scopo di questo appuntamento è quello di condividere informazioni e analisi e di sensibilizzare la popolazione su questa tematica, cosicché si possa raggiungere in maniera omogenea, a livello globale, uno standard superiore di salute per tutti gli esseri umani.

Nel 2022 l'Oms ha deciso di concentrare l'attenzione globale sulle azioni urgenti necessarie a mantenere gli esseri umani e il pianeta in salute e promuovere un movimento per creare delle società incentrate sul benessere.

A livello internazionale, per quanto riguarda le persone di minore età, è fondamentale richiamare l'art. 24 della *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 20 novembre 1989, n. 44/25, che riconosce a tutti i bambini, le bambine e gli e le adolescenti il diritto di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione; prevede, inoltre, che gli Stati si sforzino di garantire che nessuna persona di minore età sia privata del diritto di avere accesso a tali servizi, nonché di dare piena attuazione a tale diritto.

Più nello specifico, il par. 2 dell'art. 24 stabilisce che gli Stati devono adottare misure adeguate per: «ridurre la mortalità infantile e post infantile; assicurare a tutte le persone di minore età l'assistenza medica e le cure sanitarie necessarie, con un'attenzione particolare allo sviluppo dell'assistenza sanitaria primaria; combattere le malattie e la malnutrizione, anche nell'ambito dell'assistenza sanitaria primaria, attraverso, tra l'altro, l'impiego di tecnologie prontamente disponibili e la fornitura di adeguati cibi nutrienti e di acqua potabile, tenendo conto dei pericoli e dei rischi di inquinamento ambientale; garantire alle madri adeguate cure prenatali e post-natali; assicurare che tutti i segmenti della società, in particolare genitori e bambini e bambine e ragazzi e ragazze, siano informati, abbiano accesso all'educazione e siano supportati nell'utilizzo delle conoscenze di base sulla salute e sulla nutrizione

infantile, sui vantaggi dell'allattamento al seno, sull'igiene e sulla salubrità dell'ambiente e sulla prevenzione degli incidenti; sviluppare le cure sanitarie preventive, l'orientamento per i genitori e i servizi di pianificazione familiare».

Nel 2015 le Nazioni Unite hanno approvato la [Risoluzione 21 ottobre 2015, A/RES/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development](#).

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile contiene 17 obiettivi riferiti a un insieme di questioni importanti per lo sviluppo, le quali prendono in considerazione in maniera equilibrata le tre dimensioni – economica, sociale ed ecologica – dello sviluppo sostenibile e mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza, ad affrontare i cambiamenti climatici, a costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani. Il terzo obiettivo è quello di garantire la salute e il benessere a tutte le persone, in tutte le età della vita.

Di importanza basilare è la riduzione del tasso mondiale di mortalità materna e l'impedimento della morte di neonati e neonate e di bambini e bambine sotto i 5 anni per cause prevenibili. Gli obiettivi sono un invito rivolto a tutti i Paesi affinché agiscano per promuovere la prosperità attraverso la protezione del pianeta; inevitabilmente, porre fine alla povertà significa adottare delle strategie che costruiscano la crescita economica e affrontino una serie di bisogni sociali tra cui istruzione, salute, protezione sociale e opportunità di lavoro, affrontando contemporaneamente le questioni del cambiamento climatico e della protezione dell'ambiente. La ripresa dalla crisi mondiale causata dal Covid-19 rende questi obiettivi ancora più importanti.

Sempre sul piano internazionale è importante richiamare – in un'ottica più generale di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, la cui preservazione è fondamentale a garantire una prospettiva di vita sana e duratura – due recenti prese di posizione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (CoE): la [Risoluzione 24 gennaio 2022, n. 2415 Inaction on climate change – a violation of children's rights](#) e la [Raccomandazione 24 gennaio 2022, n. 2219, Inaction on climate change – a violation of children's rights](#).

A livello europeo l'Unione europea (Ue), in conformità con l'art. 168 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), si adopera per raggiungere una migliore protezione della salute in tutte le sue politiche e attività.

Le sinergie tra i vari settori politici consentono di affrontare le questioni sanitarie nel loro più ampio contesto, con un occhio di riguardo anche all'attenuazione dei danni provocati dai cambiamenti climatici sulla salute.

Specifiche attenzioni meritano, inoltre, la salute mentale, sulla quale la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto devastante.

L'azione dell'Ue in materia di salute ha come obiettivi il miglioramento della sanità pubblica, la prevenzione delle malattie e dei rischi per la salute, compresi quelli legati allo stile di vita, nonché favorire la ricerca. A tal proposito merita richiamare il [Regolamento 24 marzo 2021, 2021/522 che istituisce un programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027 \(«programma UE per la salute»\) \(EU4Health\) e che abroga il regolamento \(UE\) n. 282/2014](#). Il programma va a creare una maggiore efficienza e un valore aggiunto per il raggiungimento di obiettivi che non potrebbero essere conseguiti tramite le azioni intraprese unicamente a livello nazionale. In tal senso sostiene e integra le politiche nazionali per promuovere e migliorare la salute in Europa, garantendone la tutela in tutte le politiche e attività dell'Ue in linea con l'approccio *One Health*.

I quattro obiettivi generali intendono: migliorare e promuovere la salute nell'Ue; proteggere le persone da gravi minacce per la salute di carattere transfrontaliero; migliorare i medicinali, i dispositivi medici e i prodotti di rilevanza per la crisi; rafforzare i sistemi sanitari migliorandone la resilienza e l'efficienza delle risorse.

Sul tema è importante richiamare anche la recente Strategia dell'Ue sui diritti dei minori di età, contenuta nella [Comunicazione 24 marzo 2021, COM/2021/142 final](#), nella quale la salute sia fisica che mentale delle persone di minore età è uno dei temi centrali.

Il Consiglio dell'Ue, inoltre, ha adottato recentemente la [Raccomandazione 4 giugno 2021, n. 9106/21](#) che istituisce una garanzia europea per l'infanzia. L'obiettivo della Raccomandazione è prevenire e combattere l'esclusione sociale delle persone di minore età che si trovano in situazioni di difficoltà e bisogno, garantendo l'accesso a una serie di servizi fondamentali, tra cui quello alla salute, contribuendo in questo modo alla difesa dei loro diritti tramite la lotta alla povertà infantile e la promozione delle pari opportunità.

Alla salute delle persone di minore età sono dedicati in particolare i punti otto e nove al fine di garantire l'accesso effettivo a gratuito a un'assistenza sanitaria di qualità alle persone di minore età bisognose e di garantire loro l'accesso effettivo a una nutrizione sufficiente e sana.

Per quanto riguarda, più nello specifico la salute delle persone di minore età, possono essere citate come esempio recente le [Conclusioni del Consiglio 29 giugno 2017, 2017/C 205/03, per contribuire a fermare l'aumento del sovrappeso e dell'obesità infantili](#), nelle quali è rivolto agli Stati membri l'invito a «integrare nei rispettivi

piani d'azione, strategie o attività sulla nutrizione e l'attività fisica a livello nazionale, misure intersettoriali intese a contrastare l'obesità infantile, concentrandosi non solo sulla promozione della salute e la prevenzione delle malattie, ma anche sui bambini e gli adolescenti che sono già in sovrappeso o obesi».

A livello nazionale il richiamo primario è naturalmente all'art. 32 della Costituzione, che stabilisce che la Repubblica italiana tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Negli ultimi 2 anni, la pandemia causata dal Covid-19 ha reso ancora più evidente l'importanza di questo diritto fondamentale e la necessità di investire con sempre maggiore forza sui sistemi sanitari nazionali e su azioni strategiche mirate al loro potenziamento. In Italia il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr) prevede un pacchetto di investimenti e riforme articolato in sei missioni. Proprio la sesta Missione del Pnrr riguarda la salute, un settore che si è visto essere piuttosto critico e che ha affrontato sfide importanti e difficili nell'ultimo periodo. L'impatto del Covid-19 sui sistemi sanitari ha dimostrato l'importanza di una garanzia piena, equa e uniforme del diritto alla salute su tutto il territorio nazionale e l'assoluta necessità di porre il benessere della persona nuovamente al centro dell'agenda politica.

Le riforme e gli investimenti proposti nel Pnrr in quest'area hanno due obiettivi: da un lato, il potenziamento della capacità di prevenzione e di cura del sistema sanitario nazionale a beneficio di tutti i cittadini e le cittadine, con la garanzia di un accesso equo e capillare alle cure e, dall'altro, la promozione dell'utilizzo di tecnologie innovative nella medicina. A livello territoriale, per migliorare l'erogazione delle prestazioni, si prevede il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali, il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e l'assistenza remota e un'integrazione maggiormente efficace con tutti i servizi socio-sanitari.

È previsto, inoltre, che accanto a queste misure siano portati avanti parallelamente dei progetti aventi come obiettivo: il rinnovamento e l'ammmodernamento del parco tecnologico e delle attrezzature per diagnosi e cura e delle infrastrutture ospedaliere; il completamento e la diffusione del Fascicolo sanitario elettronico; la migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

Sono altresì destinate risorse rilevanti alla ricerca scientifica e al supporto del trasferimento tecnologico, oltre che a un sempre maggiore rafforzamento delle competenze e del personale del Sistema sanitario nazionale (Ssn) attraverso specifici programmi di formazione.

Merita inoltre, in conclusione, richiamare anche la **legge 30 dicembre 2021, n. 234, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024**, che definisce nuovi interventi a medio e lungo termine che mirano a rafforzare l'azione intrapresa con il Pnrr. Più nello specifico, per quanto riguarda la salute, la legge di bilancio incrementa il Fondo sanitario nazionale di 2 miliardi l'anno per 3 anni, al fine di potenziare gli interventi delle regioni e delle province autonome in diversi settori. Sono destinati 200 milioni di euro all'implementazione delle prime misure previste dal Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale. Di grande rilevanza è, inoltre, la proroga al 31 dicembre 2022 delle misure per la tutela del benessere e della salute psicologica di bambini, bambine e adolescenti dagli effetti della pandemia.

Focus tematici

Care leavers: un quadro normativo

I care leavers sono giovani che al compimento del diciottesimo anno di età vivono al di fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Quando si parla di care leavers, nella varietà di definizioni e di situazioni che possono essere ricollegate a questa espressione, si fa dunque riferimento a tutti quei ragazzi e a quelle ragazze che, trovandosi in situazioni di particolare vulnerabilità, richiedono protezione e sostegno da parte delle istituzioni e che, una volta divenuti maggiorenni, perdono il diritto di essere protetti e supportati, trovandosi di colpo – e indipendentemente dalla contingenza del momento evolutivo, dal percorso personale e familiare di riparazione in atto e degli obiettivi educativi e formativi ancora da raggiungere – catapultati nel mondo degli adulti, spesso senza adeguati strumenti che garantiscano loro pari opportunità di integrazione e di realizzazione. Questi giovani maggiorenni ancora vulnerabili, pertanto, richiedono e sollecitano le istituzioni e l'intera comunità territoriale nella quale vivono a mettere in campo nuovi e diversi strumenti protettivi e promozionali che vanno dall'intervento educativo al sostegno familiare; dagli interventi di facilitazione economica riguardanti borse di studio, ticket sanitari, affitti, mutui all'accesso ad aziende sensibili e disposte a riservare loro posti di lavoro; dall'ampliamento delle reti informali di solidarietà, amicizia e vicinato, alla costituzione di apposite associazioni in cui riconoscersi e alle quali appartenere.

Pertanto, al di là delle ragioni che possono aver condotto tali giovani a vivere in contesti extra familiari (affido in comunità a seguito dell'allontanamento dalla famiglia di origine, condizione di minore straniero non accompagnato, collocamento per "messa alla prova" in un percorso penale minorile) e del tipo di contesto dal quale essi provengono (comunità socioeducativa, casa-famiglia, famiglia affidataria ecc.), ciò che li accomuna è la dimensione di rischio, di esclusione e di marginalizzazione che si manifesta con il compimento della maggiore età e con la conclusione dei percorsi di protezione e tutela.

Nell'ottica internazionale ed europea, gli interventi a supporto dei care leavers trovano conforto nel più ampio e generale quadro normativo finalizzato alla tutela e alla promozione dei diritti dei minori di età, alla valorizzazione della loro partecipazione nelle scelte che li riguardano e allo sviluppo delle loro potenzialità nel percorso di realizzazione personale, sociale, lavorativa, familiare e culturale. A livello internazionale, la base giuridica fondamentale è la stessa [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 20 novembre 1989, n. 44/25, che rappresenta la bussola orientativa di tutte le politiche nazionali a favore dei più giovani, fissando

alcuni principi fondamentali – non discriminazione, superiore interesse, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, ascolto e partecipazione – che non possono dirsi esauriti con il mero raggiungimento della maggiore età, senza correre il rischio di vanificare il percorso di tutela messo in atto fino a quel momento.

La realizzazione di politiche di sostegno dei care leavers è inoltre in linea con gli obiettivi di sviluppo, di equità e di sostenibilità elencati nell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, sottoscritta nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite. Sanità, istruzione, accesso al lavoro, inclusione sociale sono aspetti fondamentali per garantire una vita dignitosa per tutti e tutte, specialmente per coloro che vivono in situazioni di fragilità, come appunto i care leavers. Impegnarsi, a partire dalle istituzioni, per raggiungere questi obiettivi significa mettere in campo interventi e politiche per garantire loro un futuro migliore. Merita ricordare infine anche la più specifica Risoluzione 18 dicembre 2009, *A/RES/64/142, Guidelines for the Alternative Care of Children*, adottata dall'Assemblea generale e contenente delle linee guida relative agli obiettivi dell'affido e dell'accoglienza eterofamiliare che si rivolgono sia alla politica che alla pratica, con particolare riguardo alla protezione dei minorenni privati delle cure parentali o che rischiano di esserlo, sottolineando l'importanza di costruire dei percorsi di reintegrazione e di promozione del loro benessere che tengano conto anche delle sfide che li attendono dopo il raggiungimento della maggiore età.

Anche a livello europeo, il tema del sostegno a questa particolare categoria di soggetti trova conforto nel quadro normativo di tutela dei diritti dei minori di età e di promozione delle opportunità dei giovani. In questo senso, si può richiamare la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni 24 marzo 2021, *COM/2021/142 final, Strategia dell'Ue sui diritti dei minori*, che tratteggia una cornice di principi e obiettivi generali finalizzati a promuovere pari opportunità per i minorenni a rischio di povertà o di esclusione sociale, mirando a spezzare un circolo vizioso che impedisce a tutti l'effettivo accesso a una serie di servizi fondamentali.

Inoltre, sempre nell'ottica di sostenere le politiche nazionali a favore dei giovani, meritano attenzione anche i diversi programmi e fondi che l'Unione europea ha attivato nel corso degli anni, tra questi il *Corpo europeo di solidarietà*, un'iniziativa avviata nel dicembre 2016 che consente ai giovani tra i 18 e i 30 anni di partecipare alle attività di solidarietà nel loro paese o all'estero nel quadro di un'attività di volontariato, di un tirocinio o di un contratto di lavoro nei settori più

svariati, come la salute o la tutela dell'ambiente; e anche la *Garanzia per i giovani*, un dispositivo creato nel 2013 che consente ai giovani di beneficiare di un'offerta di qualità per la ricerca di un'occupazione, di una formazione permanente, di un apprendistato o di un tirocinio entro quattro mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o dalla fine dell'insegnamento formale.

A livello nazionale, un primo passo concreto nell'attuazione di una strategia di tutela e promozione dei care leavers è stato compiuto con la *legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, che all'art. 1, comma 250, ha previsto che, al fine di prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, nell'ambito della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 7, comma 2, del *decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, fosse riservato, in via sperimentale, un ammontare di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, per interventi, da effettuare anche in un numero limitato di ambiti territoriali, volti a permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia garantendo la continuità dell'assistenza nei confronti degli interessati, sino al compimento del ventunesimo anno d'età. Tale fondo è stato usato per finanziare progetti di sostegno ai care leavers e per offrire loro contributi economici, come per esempio la borsa per l'autonomia che copre i casi in cui il giovane non sia idoneo a ricevere il reddito di cittadinanza (fermi restando i requisiti reddituali). Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, sono state stabilite poi le modalità di attuazione della suddetta sperimentazione. In tal senso si vedano il *decreto direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale 6 novembre 2018, n. 523*, che ha dettato le modalità di attuazione della sperimentazione e la successiva *intesa 6 giugno 2019, n. 51/CU, ai sensi dell'articolo 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sullo schema di decreto di modifica al DDG 6 novembre 2018, n. 523, di individuazione delle modalità attuative della sperimentazione di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria*.

Ciò ha consentito l'avvio degli interventi sperimentali, *Progetto Care leavers*, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Fondo povertà e seguito tecnicamente dall'Istituto

degli Innocenti in base a un accordo di collaborazione con la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero.

Il progetto viene sperimentato su tutto il territorio nazionale e si pone in maniera sinergica con quanto stabilito nel [decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni](#), istitutivo del reddito di cittadinanza, cui parte del target di riferimento ha accesso. L'obiettivo generale del progetto è quello di accompagnare i neomaggiorenni all'autonomia, attraverso la creazione di supporti necessari per consentire loro di costruirsi gradualmente un futuro e di diventare adulti dal momento in cui escono dal sistema pubblicistico di tutele. La sperimentazione coinvolge quindi i care leavers in grado di intraprendere un percorso di autonomia, che potranno beneficiare di un progetto strutturato di accompagnamento verso l'età adulta, con il supporto di uno specifico tutor per l'autonomia, nonché dell'assistente sociale, degli educatori della comunità o dei familiari affidatari, preferibilmente già dal diciassettesimo anno di età. Il progetto per l'autonomia descrive l'attività attraverso la quale i bisogni e le aspettative del ragazzo o della ragazza vengono trasformati in obiettivi e risultati di cambiamento, volti a dare compimento alle aspirazioni dei beneficiari mediante l'impiego delle loro risorse e capacità cui si aggiunge il sostegno dei servizi della comunità. Al fine di sostenere il percorso verso una vita autonoma, i progetti individualizzati integrano e mettono a sistema tutte le risorse presenti a livello nazionale e locale che possono essere mobilitate a favore dei care leavers, e fra queste i dispositivi del reddito di cittadinanza, di garanzia giovani, del diritto allo studio e del bonus affitti. Più in concreto, il sostegno al progetto di autonomia si sostanzia in:

- una borsa individuale per la copertura delle spese ordinarie e specifiche di percorso affrontate dal care leaver, il cui ammontare mensile non potrà essere superiore a 780 euro al mese per un totale annuo non superiore a 9.360 euro e che potrà essere erogata se il ragazzo o la ragazza possiedono i requisiti reddituali per accedere al reddito di cittadinanza;
- un tutor per l'autonomia, una figura individuata per sostenere le finalità e gli obiettivi della sperimentazione nazionale e dei progetti individualizzati delle ragazze e dei ragazzi coinvolti, che si integra alla rete di relazione del care leaver e lo affianca nella realizzazione del progetto;
- l'attivazione – per lo sviluppo dei progetti di autonomia – di un sistema di interazione tra più soggetti istituzionali e non istituzionali, ciascuno dei quali svolge un ruolo preciso all'interno del percorso.

Più recentemente, la categoria dei care leavers è stata aggiunta a quelle aventi diritto al collocamento obbligatorio previsto dall'art. 18 della [legge 12 marzo 1999, n. 68, Norme per il diritto al lavoro dei disabili](#): la [legge 17 luglio 2020, n. 77, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19](#), ha introdotto nel decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, l'art. 67 bis che stabilisce che la quota di riserva di cui all'art. 18, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, è attribuita anche in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori della famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Le modalità attuative di questa previsione sono state poi specificate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con circolare 25 gennaio 2021, n. 683, [Iscrizioni elenchi di cui all'art. 8 della legge 68 del 1999 dei care leavers ai sensi dell'art. 67 bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, introdotto dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, Istruzioni operative](#).

Infine, ai sensi dell'art. 1, comma 335, della [legge 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023](#), la quota del Fondo povertà è stata nuovamente integrata di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 da destinare agli interventi, in via sperimentale, volti a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia dei care leavers.

Focus tematici

L'impatto della pandemia da Covid-19 sull'istruzione e sulla cultura: gli effetti sulla società e la Risoluzione 2411 (2021) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

*Carla Mura,
esperta in diritto minorile*

I settori della cultura e dell'istruzione sono stati investiti e stravolti dalla drammatica situazione legata alla pandemia da Covid-19. Le conseguenze negative hanno impattato, e impattano ancora, inevitabilmente, sia sulle vite delle persone di maggiore età che su quelle delle bambine, dei bambini e degli e delle adolescenti. Le regole che hanno stravolto la vita delle persone di minore età durante la pandemia sono state tantissime: il mantenimento della distanza fisica, le lezioni svolte attraverso i personal computer o i tablet, la pesantissima rinuncia ai momenti di socialità come le gite scolastiche o l'intervallo, l'impossibilità di accesso ai luoghi di cultura e svago.

Come è noto, una delle misure di contrasto alla diffusione del virus, è stata infatti la chiusura, per periodi più o meno lunghi, di tutti i luoghi della cultura (cinema, teatri, concerti, musei) e delle scuole, con la conseguente riorganizzazione della didattica con modalità differenti ma che garantissero ugualmente il diritto all'istruzione. Le restrizioni più dure sono state messe in atto nella fase iniziale dello scoppio della pandemia. Una fase che ha purtroppo colto il nostro sistema sanitario impreparato – una difficoltà riscontrata tuttavia a livello globale data l'eccezionalità dell'evento sanitario – e in una condizione di grave affanno nell'assicurare a tutte e tutti le cure adeguate. In seguito, a fasi altalenanti, le restrizioni si sono succedute nei mesi in ragione delle diverse ondate di contagio.

Per quanto riguarda, nello specifico, il diritto all'istruzione dall'inizio della pandemia a oggi, per provare ad arginare nel miglior modo possibile l'impatto sul sistema scolastico, il mondo intero si è interfacciato con nuove metodologie di apprendimento, anche grazie al ricorso alle nuove tecnologie digitali, come la Didattica a distanza (Dad) e la Didattica digitale integrata (Ddi). Si tratta, rispettivamente, di una prima tipologia di insegnamento impartito con l'utilizzo di strumenti telematici, quindi, più concretamente, attraverso l'utilizzo di piattaforme online e lezioni in streaming e di una seconda tipologia di insegnamento con modalità organizzative che alternano momenti in presenza a momenti online.

I lunghi periodi di isolamento e chiusura durante la pandemia hanno dimostrato fino a che punto l'istruzione e il contatto costante con la cultura siano vitali per il benessere sia individuale che collettivo. Per quanto riguarda le giovani generazioni risulta essere ancora più fondamentale l'adesione ai valori democratici e alla cittadinanza attiva per affrontare le numerose sfide sociali, culturali, economiche e ambientali dell'epoca in corso. Come è noto l'Unione europea ha adottato importanti misure per garantire che i settori dell'istruzione e della cultura fossero considerati tra le priorità e quindi venissero sostenuti attraverso il fondo europeo di emergenza per la ripresa e

la resilienza con un bilancio europeo rafforzato per il periodo 2021-2027. Affinché tali settori possano beneficiare di questo tipo di sostegno, devono necessariamente essere inclusi nei programmi/piani nazionali di ripresa.

È importante richiamare anche gli **Obiettivi di sviluppo sostenibile** delle Nazioni Unite per il 2030 e del *Green Deal* europeo, all'interno dei quali gli investimenti nell'istruzione, nei settori culturali e creativi in Europa potrebbero anche essere parte integrante degli investimenti nell'innovazione per economie più sostenibili e creative. Va da sé l'importanza di costruire sinergie, di integrare la cultura e l'istruzione in altri settori e di fornire incentivi per partenariati creativi con gli attori privati, che potrebbero essere la chiave per il futuro. Inoltre sarebbe urgente stabilire un solido quadro digitale europeo che fosse ben adattato per l'istruzione in linea e per le varie offerte culturali online.

Per quanto riguarda l'Unione europea, è di grande rilievo e interesse lo studio del 2021 riguardante *L'istruzione e la gioventù nell'Europa post Covid-19: effetti della crisi e raccomandazioni strategiche*, il quale ha come finalità dichiarata quella di operare una prima valutazione del grado di resilienza dei sistemi di istruzione degli Stati membri e dei programmi dell'Unione europea in materia di istruzione e di gioventù nel contesto della crisi Covid-19. Nel testo sono analizzate le risposte strategiche e le migliori pratiche adottate nei settori dell'istruzione e dell'animazione socioeducativa durante la prima e la seconda ondata della pandemia e vengono fornite una serie di conoscenze che andranno a contribuire al futuro sviluppo di sistemi più resilienti.

Fermo restando la drammaticità dell'evento, la pandemia da Covid-19 ha offerto d'altro canto l'opportunità per sviluppare nuove tipologie di modelli che potessero garantire in futuro un funzionamento concreto, sostenibile e innovativo dei settori dell'istruzione e della cultura. Il ruolo dei governi e dei parlamenti sarà primario per determinare una visione chiara per il futuro e definire strategie globali a lungo termine per i settori dell'istruzione e della cultura che siano pienamente integrate nei piani di ripresa post pandemia. Investire in maniera massiccia in questi ambiti significa sostenere le società democratiche, affinché diventino ancora più coese, più sostenibili e resilienti, nonché in grado di affrontare le tante sfide ambientali che questa epoca complessa riserva in particolare alle nuove generazioni.

Tutta questa situazione ha provocato, come ricordato pocanzi, oltre a un enorme disagio economico e sociale per tutte e tutti, un grave impoverimento delle relazioni sociali delle persone di minore età, andando a incidere sul loro percorso di crescita. L'educazione

digitale è divenuta un aspetto ancor più rilevante quanto necessario alla luce dell'impatto che la pandemia ha avuto sui sistemi educativi e scolastici: il ricorso obbligato a forme di educazione e di formazione a distanza ha richiesto il dispiegamento di risorse tecnologiche e di competenze professionali non previste in tempi così stringenti. I sistemi educativi e scolastici di molti Paesi si sono, dunque, trovati poco preparati e sono stati travolti dalla necessità di una gestione emergenziale della crisi sanitaria.

Anche in Italia, negli ultimi 2 anni, la pandemia causata dal Covid-19 ha reso ancora più evidente l'importanza dell'educazione, dell'istruzione e della cultura, nonché la necessità, conseguente e basilare, di investire con sempre maggiore forza sui sistemi sanitari nazionali e su azioni strategiche mirate al loro potenziamento. In Italia il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr), in piena coerenza con i sei pilastri del *Next Generation EU* riguardo alle quote d'investimento previste per i progetti *green* (37%) e digitali (20%), prevede un pacchetto di investimenti e riforme articolato in sei missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. In particolare, in riferimento al tema in analisi, è rilevante la quarta missione che mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca. La strategia sulla quale si basa questa missione poggia, come definito nel testo del Pnrr stesso, sui seguenti assi portanti: miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti; ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche; riforma e ampliamento dei dottorati; rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese; sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico; potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione. Nello specifico, in riferimento all'infanzia, è previsto un Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, attraverso il quale si persegue la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza degli asili e delle scuole dell'infanzia al fine di migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale. Per quanto riguarda il mondo della scuola, è prevista una riforma

dell'organizzazione del sistema scolastico che consentirebbe di ripensarlo con l'obiettivo di fornire soluzioni concrete a due tematiche in particolare: la riduzione del numero degli alunni per classe e il dimensionamento della rete scolastica. In tale ottica si pone il superamento dell'identità tra classe demografica e aula, anche al fine di rivedere il modello di scuola, così da consentire di affrontare situazioni complesse sotto numerosi profili. Un significativo investimento è dedicato, inoltre, alla didattica digitale integrata e alla formazione sulla transizione digitale del personale scolastico. Questa linea di intervento si concentra sulla promozione dello sviluppo delle competenze digitali del personale scolastico per favorire un approccio accessibile, inclusivo e intelligente all'educazione digitale. La finalità principale è quella di creare un ecosistema delle competenze digitali che sia capace di accelerare la trasformazione digitale dell'organizzazione scolastica e dei processi di apprendimento e insegnamento, coerentemente con il quadro di riferimento europeo delle competenze digitali DigComp 2.1 (per studenti) e DigCompEdu (per docenti). È prevista, in tale ottica, la creazione di un sistema multidimensionale per la formazione continua dei docenti e del personale scolastico per la transizione digitale, articolato in un polo di coordinamento sull'educazione digitale promosso dal Ministero dell'istruzione. Di fondamentale importanza per la costruzione di un sistema scolastico ancora più efficiente e moderno è anche l'investimento nella riqualificazione e nell'innovazione degli ambienti di apprendimento.

In questo quadro, assume ancor più rilievo la riforma [legge 20 agosto 2019, n. 92](#) che aveva introdotto dall'anno scolastico 2020-2021 l'insegnamento trasversale dell'educazione civica nel primo e secondo ciclo d'istruzione, con iniziative di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile a partire dalla scuola dell'infanzia. Le [linee guida](#) per l'insegnamento dell'educazione civica sono state pubblicate con il [decreto ministeriale 22 giugno 2020, n. 35](#). Sullo specifico punto della cittadinanza digitale, a studentesse e studenti saranno dati gli strumenti per utilizzare consapevolmente e responsabilmente i nuovi mezzi di comunicazione e gli strumenti digitali, in un'ottica di sviluppo del pensiero critico, di sensibilizzazione rispetto ai possibili rischi connessi all'uso dei social media e alla navigazione in rete e di contrasto del linguaggio dell'odio.

L'impatto della pandemia da Covid-19 è oggetto di forte interesse anche nelle attività del Consiglio d'Europa che, proprio di recente, ha emanato una risoluzione sul tema. Si tratta della [Risoluzione 26 novembre 2021, n. 2411, *The impact of the Covid-19 pandemic on education and culture*](#), nella quale l'Assemblea parlamentare ricorda, innanzitutto, le grandi difficoltà nel primo lockdown della

primavera 2020, durante il quale sono stati chiusi gli asili nido, le scuole primarie e secondarie e le università, per cui è diventata la norma una soluzione ibrida di presenza fisica limitata e didattica a distanza. Inoltre, diversi settori culturali sono stati particolarmente colpiti, subendo notevoli perdite economiche, e risulta essere preoccupante che le istituzioni culturali indipendenti più piccole siano a rischio di scomparire se lasciate senza alcun sostegno pubblico.

L'Assemblea accoglie con favore il fatto che sia la Commissione europea che il Parlamento europeo abbiano adottato importanti misure volte a far sì che i settori dell'istruzione e della cultura siano considerati tra le priorità e possano beneficiare di sostegno, come già detto in precedenza, attraverso il dispositivo europeo di emergenza per la ripresa e la resilienza.

Ciò che viene sottolineato più volte nel testo è quanto lo spazio digitale sia diventato il luogo principale in cui le scuole e gli istituti di istruzione superiore forniscono istruzione e in cui numerosi attori nei settori culturali e creativi si esibiscono e si connettono con il loro pubblico. Ovviamente questa tendenza, se da un lato può essere molto positiva per la democratizzazione dell'accesso all'istruzione e alla cultura, dall'altro lato, può comportare purtroppo delle gravi minacce. L'Assemblea sottolinea che il rapido passaggio all'uso quasi esclusivo delle tecnologie digitali ha aggravato il divario e le disuguaglianze digitali esistenti, ha privato artisti e settori creativi di entrate eque a causa della mancanza di regolamentazione ed è dunque necessario risolvere con urgenza i problemi in corso con i fornitori digitali globali e stabilire conseguentemente un quadro digitale europeo forte, che sia ben adattato per l'istruzione e per le varie offerte culturali online.

Le richieste che l'Assemblea fa ai governi e ai parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa sono quelle di valutare gli insegnamenti derivanti dall'attuazione delle misure di emergenza, di rivedere le loro politiche con una maggiore attenzione sulla prospettiva a lungo termine e di affrontare le debolezze strutturali che sono emerse e si sono intensificate durante la pandemia da Covid-19.

Per quanto riguarda più nello specifico il quadro politico generale, ciò che viene richiesto agli Stati, tra le altre cose, è di: inserire i settori dell'istruzione e della cultura nei piani nazionali di risanamento e nelle strategie riguardanti la ripresa sul lungo periodo e di continuare, nonché arricchire, un dibattito che sia il più ampio possibile sulle politiche relative all'istruzione e alla cultura, incoraggiando la partecipazione dei cittadini, elemento di grande importanza e rilevanza, e il coinvolgimento di tutte le parti

interessate; considerare di adottare una visione più ampia in tutti i settori in cui gli investimenti nell'istruzione e nei settori culturali e creativi possano essere anche parte integrante degli investimenti nell'innovazione, portando a economie più sostenibili e creative in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Per quanto concerne i settori culturali, la richiesta è innanzitutto di tutelare e proteggere, come diritto umano fondamentale, il diritto di tutte e tutti a partecipare alla vita culturale. L'Assemblea chiede, inoltre, che siano garantiti finanziamenti sostenibili per le politiche culturali e che sia sviluppato il pensiero strategico a livello interministeriale per integrare la cultura e la creatività in altri settori politici, come l'istruzione, la formazione professionale, l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, i servizi sociali, il benessere e la salute. Tra le altre cose si sottolinea l'importanza di cooperare a livello europeo per rafforzare la tutela giuridica degli autori e regolamentare le piattaforme digitali, per garantire un'equa remunerazione e protezione giuridica del lavoro artistico e creativo online.

In materia di istruzione, ciò che l'Assemblea chiede con forza è, primariamente, di compiere ogni sforzo necessario a promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva attraverso un'istruzione inclusiva di alta qualità e di fare uso dei materiali didattici, delle linee guida e degli strumenti pratici disponibili del Consiglio d'Europa. È fondamentale, inoltre, sviluppare un approccio che si basi sui diritti come parte dell'educazione inclusiva, valorizzando la dignità umana e i diritti umani, insieme a una comprensione critica delle disuguaglianze sociali e fornire ambienti di apprendimento sicuri – nelle scuole, nelle biblioteche o in altre istituzioni pubbliche – per evitare la perdita e l'esclusione dell'apprendimento. Per quanto riguarda gli studenti svantaggiati e con bisogni speciali, la richiesta è quella di rivalutare e di riesaminare l'offerta di istruzione e di prendere in considerazione la creazione di gruppi di supporto a livello scolastico o locale composti da vari soggetti interessati – volontari, gruppi di genitori, psicologi specializzati e altri professionisti e specialisti delle tecnologie dell'informazione – così da poter fornire un adeguato supporto al loro apprendimento.

L'Assemblea rivolge anche un invito all'Unione europea affinché cooperi con il Consiglio d'Europa e sostenga progetti innovativi e programmi di scambio europei che potrebbero fornire una guida per lo sviluppo di nuovi modelli che assicurerebbero il funzionamento fattibile e sostenibile dei settori dell'istruzione e della cultura.

In conclusione, la fase emergenziale della pandemia sembra essere attualmente superata e le problematiche emerse rappresentano, inevitabilmente, dei punti sui quali concentrare l'analisi e l'azione politica e ripensare, di conseguenza, a dei sistemi maggiormente efficienti e in grado di resistere meglio a eventuali nuove crisi di questo e altro tipo. Se è vero che ogni crisi racchiude una nuova opportunità e stimola nuove idee e forze, l'auspicio è che anche questa, causata dalla pandemia da Covid-19, dia la spinta necessaria a superare le problematiche della vecchia normalità legate al mondo dell'istruzione e della cultura.

Focus tematici

Bambine, bambini e adolescenti migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non: quali diritti e quali tutele un quadro normativo

La condizione particolare del minorenne migrante, rifugiato o richiedente asilo porta alla necessità di riflettere su due istanze di tutela diverse: l'essere stranieri e l'essere minori di età. Si tratta di condizioni che vanno considerate complementari fra loro, e come condizioni necessarie, ma non sufficienti, per la definizione di una categoria di soggetti che riflette parte dei fenomeni migratori della contemporaneità e connota un segmento peculiare di questi ultimi. Più in particolare, quando si parla di rifugiati si intende quelle persone che fuggono da conflitti armati o da persecuzioni e vengono riconosciuti tali nel loro paese ospitante sulla base di un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, politica o appartenenza a un particolare gruppo sociale. I richiedenti asilo sono invece persone che si presentano come rifugiati ma non sono state ancora riconosciute come tali e pertanto devono chiedere protezione nel primo paese al quale accedono. Si parla poi più in generale di migranti, sebbene a livello internazionale non esista una definizione universalmente accettata, con riguardo a coloro che scelgono di spostarsi non a causa di una minaccia o di una persecuzione diretta, ma principalmente per migliorare la loro vita, in cerca di una migliore istruzione, riunendosi con la propria famiglia.

Sono infine definiti minori stranieri non accompagnati (Msna) coloro non aventi cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello stato o che sono altrimenti sottoposti alla giurisdizione italiana, privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano. Si tratta in generale di bambine, bambini, ragazzi e ragazze che hanno patito tragedie e traumi personali e collettivi di estrema gravità e che hanno intrapreso il percorso migratorio per fuggire da situazioni di povertà, guerra, violenza, abbandono e discriminazione, prima nel loro paese e successivamente durante il viaggio per raggiungere l'Italia. Siamo di fronte a soggetti doppiamente vulnerabili in una posizione composita, che racchiude l'essere minorenne, straniero, aspirante alla protezione internazionale, richiedente asilo, possibile vittima di tratta e che quindi richiede il raccordo di competenze e professionalità diverse. Soltanto attraverso un approccio multidisciplinare e transculturale che abbracci la complessità del fenomeno dal punto di vista anche psicologico, sociale, educativo, oltreché giuridico, è possibile garantire loro la tutela dei diritti fondamentali e offrire una protezione dinamicamente orientata verso la promozione del soggetto.

Il recente scoppio del conflitto bellico in Ucraina ha certamente inciso negativamente sul fenomeno migratorio.

In seguito all'invasione, più di quattro milioni di persone sono state costrette a lasciare le loro case e a cercare rifugio soprattutto nei paesi europei vicini, ovvero Polonia, Romania, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Repubblica di Moldova. Secondo l'Unicef, quasi la metà dei rifugiati sono persone minori di età e hanno bisogno di maggiore protezione poiché corrono un rischio più alto di rimanere coinvolti nel traffico e nello sfruttamento. Pertanto, è necessario affiancare ai già presenti strumenti internazionali, sovranazionali e nazionali a tutela dei minorenni migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non, ulteriori politiche e azioni di protezione umanitaria e di salvaguardia dei loro diritti fondamentali. Azioni che garantiscano loro corridoi umanitari per migrare in sicurezza dall'Ucraina, che prevedano forme rapide e sicure di registrazione per prevenire il rischio di traffici e adozioni illegali, che consentano l'identificazione celere dei minorenni vulnerabili alle frontiere e la nomina di tutori per i non accompagnati e che assicurino pari opportunità di accesso a istruzione e servizi sanitari.

A livello internazionale rimane fondamentale per assicurare la protezione delle persone minori di età e la tutela dei loro diritti la [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 20 novembre 1989, n. 44/25, che rappresenta la bussola orientativa di tutte le politiche nazionali a favore dei più giovani, fissando alcuni principi fondamentali quali non discriminazione, superiore interesse, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, ascolto e partecipazione.

Più in particolare, con riferimento al tema approfondito, l'articolo 22 stabilisce che «gli Stati parti adottano misure adeguate affinché il fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti della presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti.

A tal fine, gli Stati parti collaborano, nelle forme giudicate necessarie, a tutti gli sforzi compiuti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni intergovernative o non governative competenti che collaborano con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, per proteggere e aiutare i fanciulli che si trovano in tale situazione e per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia.

Se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo». È evidente, infatti, che proprio in ragione della particolare vulnerabilità in cui il minorenne si trova, gli stati sono obbligati a predisporre misure di protezione speciale e assistenza specifica allo scopo di accogliere questi minorenni, fornire loro tutto l'aiuto di cui hanno bisogno, impedire che cadano vittima di discriminazioni, tratta, sfruttamento e assicurare loro pari diritti e la possibilità di intraprendere un percorso di integrazione e realizzazione.

Un altro strumento fondamentale e trasversale di tutela dei rifugiati e richiedenti asilo o protezione umanitaria è, sempre a livello internazionale, la [Convenzione sullo status dei rifugiati](#), adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite, nella quale è affermato il principio fondamentale del *non-refoulement*, che afferma che nessun rifugiato può essere respinto verso un paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate. Pertanto, gli stati devono cooperare per garantire che i diritti dei rifugiati siano rispettati e protetti e non sia perpetrata discriminazioni nei loro confronti.

La protezione dei minorenni migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non, è un tema prioritario anche a livello europeo dove i massicci arrivi di persone in fuga da guerre, persecuzioni e povertà e il flusso inarrestabile di coloro che attraversano il Mediterraneo e la Turchia per cercare salvezza in Europa richiamano costantemente l'attenzione alla situazione precaria in cui si trovano i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze rifugiati e migranti, come pure alle violazioni dei diritti umani a cui sono esposti.

Tutti gli Stati europei sono interessati, direttamente o indirettamente, dai flussi di migranti o rifugiati, in quanto paesi di origine, di transito, di destinazione o di reinsediamento. Un'emergenza, questa, che negli ultimi anni si è intensificata con il susseguirsi di crisi economiche, sociali, belliche e sanitarie. Basti ricordare che la chiusura delle frontiere e i divieti alla circolazione disposti dai governi nazionali per il Covid-19 hanno fortemente limitato la mobilità di rifugiati e migranti, con molti rimasti bloccati lungo le frontiere, o in centri d'accoglienza sovraffollati e insediamenti informali, in condizioni precarie, quando non disastrose.

La ripresa e l'aumento degli arrivi hanno messo ulteriormente a dura prova la capacità dei paesi di assistere le popolazioni di rifugiati e migranti. Ne conseguono condizioni che ne aggravano

la pregressa vulnerabilità alle malattie, le difficoltà d'accesso ai servizi igienico-sanitari, di assistenza medica e di protezione, e le opportunità di inclusione e apprendimento, con la pandemia che ne acuisce la vulnerabilità sia nell'immediato sia nel lungo periodo, tanto per la salute che per le generali condizioni di vita. A ciò si è aggiunta la recente guerra in Ucraina che ha costretto milioni di persone, per lo più donne e bambini, a fuggire dal proprio paese distrutto.

Parallelamente alle politiche in materia di asilo, ai programmi di protezione delle frontiere e agli aiuti umanitari, l'Unione europea sostiene già da molto tempo l'integrazione dei rifugiati nelle società europee, ad esempio attraverso il **Fondo asilo, migrazione e integrazione (Amif)**. Nella più ampia cornice della *Strategia dell'UE per la gioventù*, che costituisce il quadro di riferimento per la collaborazione a livello europeo sulle politiche giovanili nel periodo 2019-2027 (**Risoluzione 18 dicembre 2018, n. 2018/C 456/01**), è previsto per esempio che gli studenti provenienti da un contesto migratorio debbano ricevere una specifica assistenza per potersi integrare socialmente e poter usufruire delle stesse opportunità di istruzione e formazione dei loro pari.

Anche nell'ambito della *Strategia dell'Ue sui diritti dei minori* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 24 marzo 2021, **COM/2021/142 final**), che tratteggia una cornice di principi e obiettivi generali finalizzati a promuovere pari opportunità per i minorenni a rischio di povertà o di esclusione sociale, mirando a spezzare un circolo vizioso che impedisce a tutti l'effettivo accesso a una serie di servizi fondamentali, è richiesto agli stati di prestare una particolare protezione ai minorenni più vulnerabili tra cui rientrano gli stranieri migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non. Più di recente, con riguardo specifico alla crisi ucraina, il Parlamento europeo ha approvato la **Risoluzione 7 aprile 2022, n. P9_TA(2022)0120, sulla Protezione dell'Unione nei confronti dei minori e dei giovani in fuga dalla guerra in Ucraina**, dove si afferma tra le altre cose che ogni minorenne ha il diritto di essere protetto dalla violenza, dallo sfruttamento e dagli abusi e si invitano gli stati membri dell'Ue a garantire l'accesso all'istruzione e alla sanità per i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze in fuga dall'Ucraina alle stesse condizioni dei propri pari e ad attivare meccanismi di ricollocazione che diano priorità al ricongiungimento familiare e alla ricollocazione dei minorenni vulnerabili, come ad esempio il meccanismo di solidarietà per i trasferimenti medici intra-Ue di bambini e giovani che necessitano di cure e terapie salvavita immediate.

Inoltre, si richiede la nomina di un tutore per i minorenni non accompagnati e separati e i minorenni in assistenza istituzionale, assicurando un adeguato monitoraggio per verificarne il benessere e la localizzazione dopo il loro arrivo.

A livello nazionale, è pacifico che al minorenne straniero che entra in Italia, anche se in modo illegale, vadano riconosciuti tutti i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza e a tal fine sono state introdotte norme che disciplinano le modalità di accoglienza, di riconoscimento e registrazione, di integrazione. Pertanto tutte le persone straniere minori di età, anche prive di permesso di soggiorno, hanno il diritto di essere iscritte alla scuola di ogni ordine e grado così come il diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere essenziali, a quelle urgenti e a quelle continuative, a quelle per malattie e infortunio e di medicina preventiva. Tra gli interventi normativi più rilevanti vi è la **legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati**, che affronta in maniera organica e specifica la tematica, individuando misure di protezione ma anche di promozione ritagliate sulle peculiarità della situazione: quella in cui versa un soggetto minorenne – spesso in età adolescenziale e come tale già dotato di una qualche autonomia – privo, tuttavia, di figure adulte di riferimento e, per giunta, in una terra per lui straniera e facile preda di abusi e violenze.

Questa legge ha dunque introdotto una disciplina unitaria organica relativa ai Msna, rafforzando gli strumenti di tutela già presenti, cercando di assicurare maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale e affermando il principio generale del divieto di respingimento alla frontiera, nonché la priorità assicurata all'interesse superiore del minorenne nella gestione di servizi dedicati all'infanzia per la prima accoglienza, per l'identificazione, l'accertamento dell'età e per l'affiancamento di un tutore.

Andando per grandi linee, la legge, in considerazione della condizione di maggiore vulnerabilità dei Msna, sancisce che, indipendentemente dall'intenzione di richiedere protezione internazionale, essi sono titolari dei diritti a parità di trattamento con i cittadini italiani o dell'Unione europea e hanno pertanto il diritto di accedere al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – rinominato "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati" (Siproimi) – divenendo in prospettiva il sistema di accoglienza per tutti i Msna, indipendentemente dallo status giuridico, ai sensi della **legge 1 dicembre 2018, n. 132, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti**

in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate).

Si prevede poi che il Siproimi si possa ulteriormente sviluppare come sistema di accoglienza e inclusione dei Msna per i quali il tribunale per i minorenni disponga, al compimento dei 18 anni, un provvedimento di prosieguo amministrativo ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 2017, al fine di consentire il proseguimento del loro percorso di accoglienza, in presenza dei presupposti previsti dalla medesima legge, fino al ventunesimo anno di età.

Con riferimento alla guerra in Ucraina, anche l'Italia ha risposto con grande celerità per fornire protezione e accoglienza ai bambini, alle bambine, ai ragazzi e alle ragazze in fuga dalla guerra, allo scopo di garantire loro, senza discriminazioni, non solo il sostegno materiale ma anche quello psicologico, nonché l'assistenza sanitaria necessaria e l'accesso all'istruzione. È stato dichiarato, con **delibera del Consiglio dei Ministri 28 febbraio 2022**, lo stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso e assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto. In particolare, il 13 aprile 2022 è stato poi integrato il **Piano minori stranieri non accompagnati** adottato dal Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto (Ocdpc 13 marzo 2022, n. 876)

Tale integrazione ha aggiornato il Piano con ulteriori riferimenti normativi che compongono il quadro di tutela delle persone minori di età, con particolare riguardo alle Convenzioni internazionali sulla cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e alle norme nazionali sull'affido familiare. Sono state specificate con maggiore dettaglio le modalità di implementazione del Sistema informativo minori, al fine di agevolare il censimento realizzato attraverso quel sistema, nonché le procedure più idonee a ottimizzare i flussi comunicativi per assicurare l'accoglienza e le tutele occorrenti, nel superiore interesse del minore, in caso di trasferimenti di Msna ucraini in Italia.

Focus tematici

Una ricognizione dei progetti di legge in discussione al Parlamento in materia di prevenzione e contrasto di abuso e maltrattamento a danno delle persone minori di età in ambito educativo e scolastico

Luca Giacomelli, Carla Mura
esperti in diritto minorile

La violenza sulle persone minori di età può assumere forme e connotazioni assai diverse e realizzarsi in molteplici contesti, da quello familiare a quello scolastico, incidendo in modo profondo sul sano e corretto sviluppo della loro personalità e provocando traumi, lesioni e danni psichici anche irreversibili. Quando si parla di maltrattamento si fa riferimento a quell'insieme di situazioni e/o condizioni violente, aggressive, oppressive o talvolta anche omissive che possono essere vissute da un bambino, una bambina, un ragazzo o una ragazza, nell'arco della vita, generalmente non in forma isolata, che attentano all'integrità corporea, allo sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale, e le cui manifestazioni sono trascuratezza e/o lesioni di ordine fisico e/o psichico e/o sessuale da parte di un familiare o di terzi. In tutto il mondo, ogni anno, milioni di minorenni sono vittime e testimoni di violenza fisica, sessuale, psicologica e sfruttamento. L'ultimo rapporto dell'Organizzazione mondiale della sanità stima che un bambino e una bambina su due siano vittime di violenza nel mondo. In Italia, sebbene non vi siano dati certi su tutto il territorio, alla luce dell'ultima **Indagine nazionale su maltrattamento e abusi all'infanzia**, realizzata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dal Coordinamento italiano servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia (Cismai) e da Terre des hommes, emerge un dato allarmante: sono quasi 402.000 i minorenni in carico ai servizi sociali e di questi 77.493 sono vittime di maltrattamento.

Secondo la definizione fornita dall'Organizzazione mondiale della sanità, il maltrattamento sulle persone minori di età è definito come tutte le forme di maltrattamento fisico e/o emotivo, abuso sessuale, incuria o trattamento negligente nonché sfruttamento sessuale o di altro genere che provocano un danno reale o potenziale alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo o alla dignità del bambino e della bambina, nell'ambito di una relazione di responsabilità, fiducia o potere.

Si distinguono almeno quattro tipi di maltrattamenti: abuso fisico, abuso affettivo e psicologico, abuso sessuale, incuria. Più in particolare, per maltrattamento fisico si intende il ricorso alla violenza fisica come aggressioni, punizioni corporali o gravi attentati all'integrità fisica, che può includere il colpire, percuotere, prendere a calci, scuotere, mordere, strangolare, scottare, bruciare, avvelenare, soffocare.

Gran parte della violenza a danno di minorenni dentro le mura domestiche viene inflitta con lo scopo di punire; per maltrattamento psicologico, invece, si intende quel tipo di comunicazione e/o comportamento che si configurano come ripetute e continue pressioni psicologiche, ricatti affettivi, minacce, indifferenza,

rifiuto, denigrazione in modo continuato e duraturo nel tempo. Il maltrattamento, poi, può assumere anche forme omissive, ovvero di patologia delle cure (trascuratezza/negligenza) laddove si verificano episodi di inadeguatezza o insufficienza di cure rispetto ai bisogni fisici, psicologici, medici ed educativi propri della fase evolutiva del bambino, bambina o adolescente da parte di coloro che ne sono i legali responsabili. Infine, una categoria a sé stante è rappresentata dagli abusi di tipo sessuale che consistono in qualsiasi attività sessuale tra un adulto e un bambino o una bambina che, per ragioni di immaturità psicologica e/o affettiva, o per condizioni di dipendenza dagli adulti (o in quanto ne subisce l'influenza), non è ritenuto in grado di poter compiere scelte consapevoli o di avere adeguata consapevolezza del significato e del valore delle attività sessuali in cui viene coinvolto.

Da un punto di vista normativo, per inquadrare correttamente il tema della prevenzione e del contrasto a ogni forma di maltrattamento e abuso sulle persone minori di età, non è possibile prescindere dalla [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 20 novembre 1989, n. 44/25, che rappresenta la bussola orientativa di tutte le politiche nazionali a favore dei più giovani, fissando alcuni principi fondamentali – non discriminazione, superiore interesse, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, ascolto e partecipazione – che sono le premesse indispensabili per qualsiasi normativa, politica o intervento concernente le persone di minore età. Più nello specifico, la Convenzione ricorda che gli Stati membri sono giuridicamente obbligati a dedicarsi in modo onnicomprensivo al maltrattamento sui minorenni. Gli obblighi di ciascuno Stato sono chiaramente definiti all'articolo 19 che stabilisce che:

1. Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i genitori, al suo tutore legale (o tutori legali), oppure a ogni altra persona che abbia il suo affidamento.
2. Le suddette misure di protezione comporteranno, in caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali egli è affidato, nonché per altre forme di prevenzione, e ai fini dell'individuazione, del rapporto, dell'arbitrato, dell'inchiesta, della trattazione e dei seguiti da dare ai casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra; esse dovranno altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario.

È dunque necessario che gli Stati si assumano la responsabilità di azzerare i livelli di maltrattamento attraverso misure preventive, sia di fornire tutela, giustizia e assistenza alle persone di minore età che possono essere soggette a maltrattamento. La piena gamma di misure previste per gli Stati include meccanismi per prevenire il maltrattamento, compresi la predisposizione di piani nazionali per la prevenzione di tali fenomeni, programmi sociali per minorenni e per chi si prende cura di loro e l'identificare, curare e seguire i casi riconosciuti di maltrattamento. È evidente che le azioni di prevenzione del maltrattamento possono essere intensificate solo comprendendo la severità del problema e una tale consapevolezza si acquisisce con buoni studi epidemiologici che indichino dove e come i maltrattamenti si verificano, che misurino le loro conseguenze e i loro costi e che, grazie a queste informazioni, allestiscano, sviluppino e valutino programmi di prevenzione riguardanti le cause fondamentali e i fattori di rischio. In seconda battuta, è poi necessario predisporre misure normative adeguate che siano in grado di svolgere sia una funzione deterrente sia una funzione punitiva nei diversi contesti di riferimento, da quello familiare a quello scolastico.

In quest'ottica, assumono particolare rilievo, ai fini dell'orientamento dell'azione statale, i due documenti approvati dal Comitato sui diritti dell'infanzia, [General Comment No. 8, 2 marzo 2007, CRC/C/GC/8, The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment](#) e [General Comment No. 13, 18 aprile 2011, CRC/C/GC/13, The right of the child to freedom from all forms of violence](#). In entrambi i documenti, si trovano ripresi e sottolineati i principi fondamentali che possono costituire il punto di partenza per definire strategie, azioni e strumenti che si traducano in efficaci forme di prevenzione, tutela e trattamento delle persone minori di età i cui diritti siano negati o messi in pericolo: sensibilizzazione e formazione degli operatori e dell'opinione pubblica; raccolta di appropriate informazioni statistiche sull'andamento dei fenomeni; cooperazione tra tutti gli organismi pubblici e privati che trattano casi di maltrattamento e abuso; garanzia del pieno accesso delle persone minori di età all'assistenza dei servizi di sostegno e alla giustizia. Si tratta delle direttrici lungo le quali si sono sviluppate anche le politiche italiane in materia di maltrattamento e abuso all'infanzia e all'adolescenza sul piano sociale e giuridico.

A livello nazionale, le più importanti norme a tutela delle persone di minore età contro ogni forma di violenza, maltrattamento e abuso sono contenute all'interno del [codice penale](#). Sebbene non vi sia un titolo specifico dedicato ai reati commessi in danno dei minorenni,

prevedendo invece disposizioni penali generali che si applicano anche per la persona minore di età, nel corso degli anni la normativa è andata ad arricchirsi e a rafforzarsi allo scopo di garantire la più efficace tutela dei loro diritti. Il libro secondo titolo XI del codice penale contiene una serie di figure criminose poste a tutela della famiglia, principale sede di formazione e sviluppo dell'individuo.

Con riferimento al tema dei maltrattamenti e abusi a danno delle persone minori di età nei contesti educativi e scolastici, merita richiamare alcune disposizioni del codice penale.

Anzitutto, l'articolo 571 (*Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina*) prende in considerazione rapporti instaurati per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza che trascendono notevolmente la sola cerchia familiare. Si tratta di un reato proprio, in quanto il soggetto attivo può essere soltanto colui che è titolare del potere disciplinare ed è legittimato a utilizzare i mezzi di correzione o disciplina. Il reato si realizza se l'esercizio della funzione correttiva avviene con modalità vessatorie della personalità, contrastando con la pratica pedagogica e limitando la libera espressione delle attitudini, inclinazioni e aspirazioni del soggetto. In questo senso, l'abuso è configurabile qualora vi sia un esercizio illecito di un potere riconosciuto dall'ordinamento. Per quanto riguarda il potere educativo e disciplinare in capo agli insegnanti, l'uso della violenza non può mai ritenersi né correttivo né educativo, per via del primato che l'ordinamento attribuisce alla dignità della persona di minore età, ormai soggetto titolare di diritti e non più, come si riteneva in passato, semplice oggetto di protezione. In altre parole, il reato si realizza nel momento in cui l'uso, che di per sé sarebbe lecito, viene nei fatti realizzato con modalità non adeguate, ovvero per perseguire un fine diverso da quello legittimo: è in tale momento che l'uso trasforma nell'abuso penalmente sanzionato. Ove, al contrario, un soggetto utilizzi dei mezzi che già di per sé non sono consentiti – e che costituiscono forme di vera e propria violenza (quali ad esempio schiaffi, calci, colpi con la cintura) – non verrà contestato il reato di cui all'articolo 571 cp ma fattispecie criminose differenti (quali i maltrattamenti, le percosse, le lesioni, la violenza sessuale).

L'altra ipotesi di reato che entra in gioco in queste situazioni è quella prevista dall'articolo 572 (*Maltrattamenti contro familiari e conviventi*) secondo cui chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito con la reclusione. Costituiscono quindi maltrattamenti tutti quegli atti continuativi che provocano sofferenze fisiche o morali del

minorenne e la condotta può consistere tanto in azioni che in omissioni, ma è necessario che si tratti di una molteplicità di atti. L'elemento differenziale tra il reato di abuso dei mezzi di correzione e quello di maltrattamenti non sta tanto nel grado di intensità delle condotte violente tenute dall'agente, in quanto l'uso della violenza per fini correttivi o educativi non è mai consentito. Il reato di abuso dei mezzi di correzione presuppone l'uso non appropriato di metodi o comportamenti correttivi, in via ordinaria consentiti, quali l'esclusione temporanea dalle attività ludiche o didattiche, l'obbligo di condotte riparatorie o forme di rimprovero non riservate, mentre rientrerà nel più grave reato di maltrattamenti l'uso sistematico della violenza, quale ordinario trattamento del minorenne, anche lì dove fosse sostenuto da finalità educative.

Infine, altra ipotesi di reato che si può rilevare è quella prevista all'articolo 591 cp (*Abbandono di persone minori o incapaci*) che riguarda la tutela della vita e l'incolumità individuale. L'abbandono consiste in qualsiasi azione o omissione che contrasti con l'obbligo della custodia e della cura ed è sufficiente per l'integrazione del reato che da tale condotta derivi un pericolo anche solo potenziale per l'incolumità del soggetto.

Alla luce di questo quadro, il dibattito pubblico e politico si è acceso particolarmente negli ultimi anni, a fronte di numerosi casi di cronaca giudiziaria che hanno portato alla luce gravi episodi di maltrattamento e abuso ai danni di persone minori di età nell'ambito educativo e scolastico e a opera degli educatori e degli insegnanti preposti alla loro educazione e istruzione. Per tale ragione, molti si sono interrogati sull'opportunità di installare sistemi tecnologici di videosorveglianza, sia come deterrente per prevenire qualsiasi forma di violenza e maltrattamento, sia come strumenti per facilitare l'emersione e la perseguibilità dei reati sopradescritti. Ciò, confortato anche da una certa giurisprudenza, per esempio [Cassazione penale, sez. VI, 22 giugno 2021, n. 24462](#), che ha affermato che le videoriprese sono valide anche quando offrono solo piccoli frammenti delle violenze avvenute, come alcuni schiaffi, se essi manifestano comportamenti aggressivi e vessazioni abituali e, dunque, denotano una sopraffazione illecita dell'insegnante sugli allievi. Infatti, se attraverso le riprese audiovisive vengono acquisiti gravi indizi di colpevolezza a carico dell'insegnante o educatore o precettore per il reato di maltrattamenti, egli potrà essere sottoposto, prima della sentenza di condanna e sin dalla fase delle indagini preliminari, a una misura cautelare personale, come la custodia in carcere o gli arresti domiciliari, qualora il giudice ravvisi il pericolo che, se lasciato libero, potrebbe commettere reati analoghi. L'insegnante potrà anche essere sospeso dall'esercizio

della sua funzione, per la durata stabilita dal giudice. Nel processo penale, le videoregistrazioni rappresentano prove atipiche, cioè non direttamente disciplinate dalla legge, che potranno essere acquisite come prova a carico e così fondare, se il giudice le ritiene dimostrative ed eloquenti, l'affermazione di responsabilità penale e, dunque, di condanna del docente per i reati contestati.

Il tema è dunque divenuto oggetto di una serie di progetti di legge in corso di esame in Parlamento che mirano a introdurre nuove disposizioni aventi come obiettivo quello di rafforzare il contrasto a drammatici episodi di questo tipo che vedono coinvolte le persone minori di età. Analizzando più nel dettaglio i diversi progetti di legge attualmente in corso di esame nella commissione cui sono stati assegnanti, si possono individuare alcune linee di indirizzo ricorrenti mediante le quali si auspica un miglioramento e un potenziamento della disciplina esistente. In generale, la finalità condivisa sostanzialmente da tutti i testi dei progetti di legge, è individuata, per quanto riguarda le persone minori di età, nella necessità di prevenire e contrastare, sia in ambito pubblico che privato, le condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in loro danno nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia. A tal fine, si mira a introdurre l'obbligo per le strutture pubbliche e private che accolgono bambine e bambini (asili nido, sezioni primavera, scuole dell'infanzia) di dotarsi di strumenti di videosorveglianza a circuito chiuso al fine, da un lato, di costituire un deterrente a tali reati e, dall'altro, di garantire maggiore sicurezza alle famiglie che affidano i proprio figli a tali strutture. L'obbligo riguarda, più in generale, anche le strutture che ospitano persone anziane e persone con disabilità. Lo scopo condiviso è infatti quello di predisporre una specifica tutela dei soggetti particolarmente deboli e vulnerabili, tra i quali, appunto, le persone minori di età che frequentano servizi educativi per l'infanzia o scuole dell'infanzia o che si trovano presso delle strutture a causa di situazioni di disagio e fragilità.

Al fine di contrastare il fenomeno, lo Stato, insieme con le amministrazioni competenti, dovrebbe prevedere dei finanziamenti appositi dedicati all'acquisto e alla installazione di sistemi di videosorveglianza nelle strutture educative e socioassistenziali. Il finanziamento di tali sistemi rappresenterebbe un grande investimento ai fini della più facile individuazione degli abusi e delle violenze e troverebbe ampia giustificazione se si considerassero i minori costi sociali e di intervento che ne conseguirebbero. Questi sistemi sono, tuttavia, soltanto uno dei possibili strumenti per monitorare gli spazi, per dare alle famiglie una maggiore serenità e per intervenire precocemente così da evitare ripetuti episodi di

violenza a danno delle persone minori di età. Più concretamente, in linea generale, i testi prevedono l'obbligo, negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture sociosanitarie e socioassistenziali per anziani e per persone con disabilità, a carattere residenziale, semiresidenziale o diurno, di installare sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso, le cui immagini devono essere cifrate al momento dell'acquisizione all'interno delle telecamere, con modalità che garantiscano la sicurezza dei dati trattati e la loro protezione da accessi abusivi e che siano visibili solo ed esclusivamente alle Forze dell'ordine a seguito di denuncia.

L'intento è quello di arrivare a una serie di disposizioni legislative che siano in grado di tutelare in maniera efficace le persone in minorata difesa senza che coloro che assistono o interagiscono con queste persone si sentano monitorate costantemente e arrivino ad adottare un autocontrollo che limiterebbe la loro professionalità e irrigidirebbe l'empatia e la spontaneità necessarie a creare un clima sereno, in cui i rapporti relazionali tra l'operatore e la persona non siano compromessi da una tensione di fondo. Al netto di ciò, la considerazione condivisa è che l'utilizzo ragionato e non abusato dell'operatività continua di tali tecnologie in nidi, scuole dell'infanzia e strutture residenziali di cura, si giustifichi sia per tutelare le persone minori di età e i soggetti più fragili affidati alle cure altrui, sia per agevolare l'eventuale ricostruzione probatoria in sede giudiziaria.

Per quanto riguarda la fase della prevenzione, la necessità condivisa è quella di una formazione permanente del personale, anche con valutazioni periodiche riguardanti l'idoneità a un lavoro a diretto contatto con persone minori di età, anziani, persone con disabilità o, comunque, con soggetti in situazione di difficoltà e soggezione. Per gli insegnanti degli asili nido e delle scuole dell'infanzia nonché per gli operatori sociosanitari, si riterrebbe utile anche una valutazione psicoattitudinale e socioattitudinale, così da valorizzare tutte quelle strutture e quelle professionalità nelle quali sono garantiti e applicati sicurezza e alti livelli di assistenza. Sarebbe fondamentale lavorare sulla professionalità degli operatori e sul loro benessere, poiché un buon clima sul luogo di lavoro aumenterebbe il livello delle prestazioni e la qualità dei servizi.

Un altro profilo di riforma che emerge dalla panoramica dei progetti di legge in materia è relativo alla modifica della cornice edittale delle pene previste per tali reati, prevedendo un aumento delle stesse per chi compie violenza in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o presso strutture sociosanitarie residenziali o semiresidenziali, ovvero all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia. Si tratta della modifica all'articolo 61 del codice penale, relativo alle

circostanze aggravanti comuni, per i delitti commessi in danno dei suddetti soggetti. La proposta è quella di sostituire il numero 11 *sexies* del primo comma dell'articolo 61 con la dicitura «l'aver, nei delitti non colposi, commesso il fatto in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o strutture socio-assistenziali residenziali o semiresidenziali, ovvero all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia», aggiungendo dunque, in maniera specifica, il riferimento ad asili nido e scuole dell'infanzia come aggravante.

Si riporta di seguito un elenco dei principali progetti di legge in materia, presentati nel corso della XVIII Legislatura e in corso di esame.

- **S.1034** - XVIII Legislatura
Sen. Gaetano Nasti (Fdl) e altri
Disposizioni in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio
30 gennaio 2019: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.1020** - XVIII Legislatura
Sen. Daniela Sbröllini (PD)
Modifica all'articolo 61 del codice penale, in materia di circostanza aggravante comune per i delitti commessi in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o socio-assistenziali residenziali o semiresidenziali ovvero in danno di minori all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia, e altre disposizioni per garantire la sicurezza presso le medesime strutture
24 gennaio 2019: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.897** - XVIII Legislatura
On. Annagrazia Calabria (FI) e altri
Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale
25 ottobre 2018: trasmesso dalla Camera
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.546** - XVIII Legislatura
Sen. Massimiliano Romeo (L-SP) e altri
Norme in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio
29 giugno 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.264** - XVIII Legislatura
Sen. Gabriella Giammanco (FI-BP) e altri
Norme in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazioni di disagio
12 aprile 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.262** - XVIII Legislatura
Sen. Gabriella Giammanco (FI-BP) e altri
Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale
12 aprile 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.200** - XVIII Legislatura
Sen. Stefano Bertacco (Fdl) e altri
Disposizioni in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio
29 marzo 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione
- **S.182** - XVIII Legislatura
Sen. Maria Rizzotti (FI-BP) e altri
Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità
28 marzo 2018: presentato al Senato
3 giugno 2020: in corso di esame in commissione

QUES- TIONI DI AT- TUALITÀ

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

Questioni di attualità

La diffusione di immagini a contenuto sessuale raffiguranti soggetti minorenni. Le più recenti novità giurisprudenziali e normative in tema di *sexting*, *revenge porn* e *sextortion*

I variegati fenomeni del *sexting*, *revenge porn* e *sextortion* sono coperti dall'introduzione da parte della riforma c.d. Codice Rosso (legge 19 luglio, 2019 n. 69) del reato di *diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti* previsto dall'art. 612 *ter* cp? Che riflessi possono avere tali condotte sul fenomeno del cyberbullismo e sulla configurabilità del reato di *stalking*?

Marta Lavacchini,

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

Il tema

Inquadramento del fenomeno

Il *sexting*, il *revenge porn* e la *sextortion* hanno recentemente interessato l'opinione pubblica e la giurisprudenza nazionale evidenziando una difficoltà – per il legislatore – di mettere a fuoco questo variegato fenomeno.

Il fenomeno del *sexting*, neologismo di origine inglese che deriva dalla congiunzione di *sex* (sesso) e *texting* (mandare messaggi) individua la pratica di inviare o “postare” messaggi di testo e immagini sessualmente suggestive attraverso il cellulare o internet.

A tal proposito sono necessarie due premesse di fondo.

La prima concerne il fatto che il fenomeno in questione è variegato e nasconde una difficoltà di inquadramento giuridico poiché, accanto a condotte sicuramente offensive di beni giuridici tutelati dall'ordinamento, esiste una vasta area di liceità qualora la condotta sia posta in essere da parte per esempio di adulti consenzienti. Si tratta di un fenomeno che riguarda non solo gli adolescenti e non necessariamente oggetto di “abusi”, pertanto occorre recuperare con particolare rigore la funzione del diritto penale di *extrema ratio* di tutela, onde evitare di punire condotte nell'ottica del mero moralismo giuridico.

La seconda premessa concerne la difficoltà, fino al più recente intervento del legislatore della riforma c.d. Codice Rosso del 2019, di inquadramento di tali condotte nel reato di pornografia minorile di cui all'art. 600 *ter* cp e fattispecie analoghe.

La produzione da parte di minorenni di immagini pornografiche è, infatti, un fenomeno molto più complesso – come si è evidenziato in dottrina – che comprende l'autoproduzione di una propria immagine sessuale e la condivisione con un destinatario privilegiato, nell'ambito di una relazione intima e privata (c.d. *sexting* primario), nonché il successivo invio dell'immagine intima da parte del soggetto che l'ha ricevuta o di uno dei due soggetti ritratti nell'immagine autoprodotta, a terze persone, ovvero la sua pubblicazione in rete (c.d. *sexting* secondario). Nel *sexting* primario, pertanto, l'invio avviene da parte della stessa persona rappresentata, nel *sexting* secondario, invece, chi ha ricevuto l'immagine ne fa un uso improprio distribuendola ad altre persone.

Dal *sexting* propriamente detto può essere distinto il *revenge porn* e la *sextortion*. Qualora la divulgazione dell'immagine intima, da parte del soggetto che l'ha ottenuta originariamente con il consenso del minorenne ritratto sia sorretta da fini vedicativi o denigratori, per

esempio al termine di una relazione sentimentale, di parla di *revenge porn* (vendetta pornografica). La *sextortion*, invece, si distingue dai precedenti fenomeni perché si tratta di un uso strumentale dell'immagine per ottenere qualcosa in cambio e può avere come scopo una finalità economica o favori sessuali o riportare, ad esempio, la persona nella relazione.

Tali fenomeni vanno tenuti distinti dalle ipotesi di autoproduzione pedopornografica indotta o coartata da parte di sconosciuti adescatori incontrati su internet, ovvero di immagini realizzate sotto minaccia, costrizione o inganno.

È evidente che il fenomeno che concerne gli adulti si differenzia da quello in cui i soggetti coinvolti siano minorenni, ma la differenza diventa più impalpabile qualora l'immagine sia prodotta con il consenso della persona – anche minorenni – da qui la problematicità dell'applicazione della normativa in tema di pedopornografia.

Di fronte a questa eterogeneità, la giurisprudenza non ha potuto che trovarsi in difficoltà poiché i reati di pornografia minorile di cui agli artt. 600 *ter* ss. cp non necessariamente si attagliano a questo fenomeno con il rischio o di lasciare un vuoto di tutela rispetto alle condotte prima indicate o, al contrario di estendere *in malam partem* tali norme anche ai fenomeni qui in analisi.

Del resto le norme sulla pedopornografia minorile sono state introdotte per colpire il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minorenni con una forte anticipazione della tutela penale, andando a punire anche la mera detenzione di materiale pedopornografico o condotte di c.d. pedopornografia virtuale.

Tali considerazioni sono alla base della recente introduzione, a opera dell'art. 612 *ter* cp della legge n. 69 del 2019, rubricato *Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti*.

Breve excursus dell'evoluzione normativa dei reati di pornografia minorile e la più recente giurisprudenza di legittimità in merito

Le norme sulla pedopornografia minorile di cui agli artt. 600 *ter* e 600 *quater* cp sono state introdotte dalla legge 3 agosto 1998, n. 269 che si inseriva nel solco della lotta mondiale allo sfruttamento sessuale dei soggetti minorenni. Le norme si caratterizzano, a detta di buona parte della dottrina, per un'ampiezza e un'indeterminatezza tali da consentire di ricomprendere al loro interno anche comportamenti molto distanti dal concetto di "abuso" che aveva giustificato l'introduzione di tale normativa.

La legge 6 febbraio 2006, n. 38 estese poi ulteriormente la normativa in questione e si caratterizzò per la sostituzione al primo comma dell'art. 600 *ter* cp del termine più restrittivo di "sfruttamento" con

quello di "utilizzazione" dei minorenni, nonché per l'introduzione del reato di pedopornografia virtuale di cui all'art. 600 *quater*.1 cp.

Infine, il legislatore è intervenuto con la legge 1° ottobre 2012, n. 172 di ratifica della Convenzione di Lanzarote introducendo una definizione di "pornografia minorile" prevista al comma 7 dell'art. 600 *ter* cp, andando così a colmare una lacuna che aveva fatto discutere dottrina e giurisprudenza.

La giurisprudenza di legittimità si è a lungo interrogata sui concetti prima di "sfruttamento" dei minori di anni 18 e poi di "utilizzazione" degli stessi previsti dall'art. 600 *ter* cp nella versione originaria e vigente.

La Suprema Corte di cassazione, a Sezioni Unite, intervenne nel 2000 definendo il concetto di "sfruttamento" del minore come strumentalizzazione dello stesso, come offesa alla sua personalità in via di formazione. Importante è precisare che la Cassazione aveva evidenziato che il reato non poteva essere integrato qualora il materiale fosse destinato alla sfera strettamente privata senza, pertanto, il pericolo concreto di diffusione dello stesso.

La modifica normativa che ha introdotto il concetto di "utilizzazione" del minore di fatto ha recepito l'interpretazione giurisprudenziale del concetto di sfruttamento e individua nella realizzazione del materiale pedopornografico, non più il fine del reato, ma la condotta tipica dello stesso.

Lo sviluppo tecnologico e la diffusione di internet hanno fatto emergere come il riferimento – operato dalle Sezioni Unite del 2000 – al pericolo concreto di diffusione del materiale sia oggi da considerarsi anacronistico. Le Sezioni Unite nel 2018 hanno, infatti, chiarito che la possibilità che il materiale circoli facilmente è *in re ipsa*, insito nella stessa condotta: è infatti sufficiente possedere uno smartphone perché tale pericolo si realizzi. Pertanto, qualsiasi forma di materiale pedopornografico, purché avvenga utilizzando il minore, è reato.

Di fronte al problema della "pornografia domestica" realizzata da un minore col consenso dell'altro che abbia raggiunto l'età del consenso sessuale (14 anni) la Suprema Corte ha evidenziato che di per sé il fatto che sia "domestica" non azzerava il pericolo di diffusione del materiale. La giurisprudenza ha quindi posto in luce la centralità del concetto di "sfruttamento" evidenziando come la verifica debba insistere sullo sfruttamento o meno del soggetto minorenni ivi rappresentato. Se, infatti, il minorenni non ha prestato un valido consenso, trovandosi di fronte a un soggetto in posizione di superiorità (per età, status sociale, ecc.) egli può dirsi "abusato" non rilevando il carattere domestico o meno del materiale o il suo

eventuale consenso. Il termine "utilizzo" impiegato nella norma fa, infatti, riferimento a una strumentalizzazione che rende invalido il consenso eventualmente prestato.

Se, invece, il rapporto tra i soggetti è paritario (si faccia il caso di due minorenni che abbiano raggiunto i 14 anni) e l'uso del materiale rimane privato non possono dirsi integrati i requisiti dell'"utilizzo".

Per quanto concerne poi l'interpretazione di cosa possa essere considerato "materiale pedopornografico" si evidenzia come in un primo momento la giurisprudenza mise in luce come il materiale per essere tale dovesse presupporre l'alterità tra il soggetto rappresentato e il soggetto che lo riprende. In tale contesto si è inserito il dibattito oggetto della presente analisi e cioè quello relativo al c.d. *selfie* pedopornografico poi diffuso.

Con sentenza del 2016 la Cassazione affermò che non poteva essere punito alla luce dell'art. 600 *ter* comma 1 cp. Recentemente, nel 2019, la Cassazione ha avuto modo di evidenziare che non tutte le condotte penalmente rilevanti presuppongono questa alterità soggettiva tra autore del reato e minorenne. Pertanto nel concetto di "materiale pedopornografico" può agevolmente rientrare sia il materiale eteroprodotto che quello autoprodotta che, se diffuso, può integrare le fattispecie previste all'art. 600 *ter* commi 2, 3, 4. Pertanto, sebbene il materiale in tale ultima ipotesi non sia stato realizzato illecitamente, nel momento in cui esso circola abusivamente possono ben essere applicate, a seconda dei casi, le norme ora richiamate.

L'introduzione dell'art. 612 *ter* cp della legge n. 69 del 2019

In questo contesto normativo e giurisprudenziale è stato introdotto dal legislatore l'art. 612 *ter* cp nell'ambito della riforma c.d. Codice Rosso che prevede, tra l'altro, l'introduzione di una fattispecie sui matrimoni forzati (art. 558 *bis* cp) e la modifica di diverse norme del codice penale in tema di violenza domestica.

L'art. 612 *ter* cp rubricato *diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti* si colloca immediatamente dopo il reato di *stalking* e punisce al comma 1 chi dopo aver sottratto (o realizzato) immagini che riguardano un'altra persona – destinate a rimanere riservate – le cede pubblicamente senza il consenso dell'interessato, senza prevedere una finalità in particolare e, al comma 2, l'ipotesi di chi avendo ricevuto queste immagini a qualunque titolo le diffonde, le cede, le pubblica al fine di creare documento. La norma in questione, pertanto, prescinde dalle differenze prima evidenziate sui fenomeni del *sexting* e del *revenge porn* e potenzialmente li include al suo interno. Al contrario, sembra doversi escludere che il fenomeno della

sexortion possa essere incluso nell'art. 612 *ter* cp potendo piuttosto essere punito in virtù della comune fattispecie di estorsione prevista all'art. 629 cp. Tornando al problematico inquadramento del *selfie* pedopornografico, alla luce dell'introduzione dell'art. 612 *ter* cp. potremmo ricomprendere la condotta anche all'interno del comma 2 della norma in questione che punisce molto severamente la condotta di *sexting*.

La norma in parola si applica tanto alla vittima adulta quanto minorenne non essendo stata prevista, da parte del legislatore, con profili che destano qualche perplessità, né una norma *ad hoc* a tutela del minorenne né una specifica aggravante.

Riflessi sul tema del cyberbullismo

Queste condotte possono venire in rilievo nell'ambito del più complesso e odioso fenomeno del cyberbullismo, ove l'oggetto dell'intimidazione e della molestia sia appunto la diffusione dell'immagine a contenuto sessualmente esplicito del minorenne.

Il legislatore ha recentemente introdotto una normativa *ad hoc* sul tema del cyberbullismo con la legge 29 maggio 2017, n. 71 con l'obiettivo di contrastare il fenomeno in tutte le sue manifestazioni, con azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, sia nella posizione di vittime sia in quella di responsabili di illeciti, assicurando l'attuazione degli interventi senza distinzione di età nell'ambito delle istituzioni scolastiche. Di grande interesse è la previsione da un lato, della possibilità di proporre un'istanza di oscuramento o la rimozione o il blocco di qualsiasi altro dato personale del minorenne, dall'altro lato, l'adozione da parte del tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo.

L'attenzione del legislatore al fenomeno del cyberbullismo non può che essere di ausilio al contrasto a fenomeni come quello della diffusione di immagini sessuali raffiguranti minorenni per procedere in via preventiva a emarginare questo tipo di comportamento e a evitare che l'unica forma di tutela prevista sia quella penale.

È il caso di segnalare, infine, sotto il profilo della risposta penale, che un recente caso di bullismo è stato inquadrato per la prima volta dalla Corte di cassazione all'interno del reato di *stalking* di cui all'art. 612 *bis* cp (Cassazione penale, sez. V, 8 giugno 2017, n. 28623) evidenziando perciò come la sistematicità delle condotte vessatorie del reato di *stalking* ben possa attagliarsi al fenomeno di sistematica prevaricazione proprio del bullismo.

Nozioni di riferimento

Sexting: il termine *sexting*, derivato dalla congiunzione delle parole inglesi *sex* (sesso) e *texting* (inviare messaggi), è un neologismo utilizzato per indicare l'invio di messaggi, testi e/o immagini sessualmente espliciti, principalmente tramite il telefono cellulare o tramite internet. Si suole distinguere tra *sexting* primario e *sexting* secondario intendendo nel primo caso la condotta della stessa persona rappresentata nell'immagine che la invia a un altro soggetto, mentre nel secondo caso la condotta del soggetto che riceve l'immagine e, facendone un uso improprio, la invia ad altre persone.

Revenge pornography: il concetto di *revenge porn* fa riferimento a un'espressione di lingua inglese che indica la condivisione pubblica di immagini o video intimi tramite internet, senza il consenso dei protagonisti. Tale fenomeno viene integrato qualora la divulgazione dell'immagine intima, da parte del soggetto che l'ha ottenuta, sia sorretta da fini vendicativi, denigratori.

Sextortion: il concetto di *sextortion* si distingue dai precedenti andando a integrare un fenomeno che valorizza la finalità strumentale dell'immagine. L'uso dell'immagine, infatti, in tali casi può avere una finalità economica o di ottenere favori sessuali o, per esempio, di riportare la persona nella relazione e così via enumerando.

Pornografia minorile: il concetto di "pornografia minorile" viene oggi definito dal legislatore all'art. 600 *ter* comma 7 cp e si intende ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minore di anni 18 coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni 18 per scopi sessuali.

Pedopornografia virtuale: il codice penale oggi punisce la condotta di pedopornografia virtuale, prevista all'art. 600 *quater.1* cp che si caratterizza per una forte e controversa anticipazione della tutela penale poiché si fa riferimento a quel materiale che non rappresenta minorenni reali, ma virtuali. Il legislatore, a tal proposito, precisa che per immagini virtuali si intendono immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali.

Pornografia domestica: produzione di immagini relative a un soggetto minore di età che abbia raggiunto l'età del consenso sessuale quando l'immagine prodotta è detenuta con il loro consenso e unicamente per uso privato.

Cyberbullismo: il fenomeno del cyberbullismo si inquadra all'interno del fenomeno del bullismo e utilizza le tecnologie informatiche per intimidire, molestare, mettere in imbarazzo, far sentire a disagio o escludere dai gruppi di amici altre ragazze o ragazzi. La rete viene utilizzata per diffondere immagini o video diffamanti, veri o falsi che siano, attraverso social network, messaggi, chat, forum. Spesso il materiale riguarda aspetti legati alla sessualità e il tema del cyberbullismo può, dunque, interferire col tema del *sexting*, *revenge porn* e *sextortion*.

Riferimenti normativi

Codice penale, artt. 600 ter, 600 quater, 600 quater.1, 612 ter

Legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere

Legge 29 maggio 2017, n. 71, Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo

Legge 1° ottobre 2012, n. 172, Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno

Legge 6 febbraio 2006, n. 38, Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet

Legge 3 agosto 1998, n. 269, Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù

Riferimenti giurisprudenziali

Cass. pen., Sez. III, 21 novembre 2019, n. 5522

Cass. pen., Sez. III, 10 maggio 2018, n. 39039

Cass., Sez. Un., 15 novembre 2018, n. 51815

Cass. pen., Sez. V, 27 aprile 2017, n. 28623

Cass. pen., Sez. III, 21 marzo 2016, n. 116755

Cass., Sez. Un., 5 luglio 2000, n. 13

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

Dottrina di riferimento

BIANCHI M., I confini della repressione penale della pornografia minorile. La tutela dell'immagine sessuale del minore tra esigenza di protezione e istanze di autonomia, Torino, 2019.

BIANCHI M., *Il sexting minorile non è più reato? Riflessioni a margine di Cass. pen., Sez. III, 21.3.2016, n. 11675*, in Dir. Pen. Contemp. – Riv. Trim., 1/2016, reperibile in <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4789-il-sexting-minorile-non-e-piu-reato>.

Per ulteriori approfondimenti consulta il [catalogo della Biblioteca Innocenti Library A.C. Moro](#)

Questioni di attualità

Diritto di accesso alle origini Il diritto all'oblio della madre incapace di intendere e di volere prevale su quello dell'adottato a conoscere le proprie origini

L'impossibilità della madre biologica – stante le sue condizioni psichiche – di esprimere un valido consenso, è da equiparare al diniego opposto alla richiesta di revoca della volontà di mantenere l'anonimato?

*Antonietta Varricchio,
esperta giuridica e collaboratrice Area infanzia e adolescenza,
Istituto degli Innocenti*

Il tema

Con l'introduzione, nel 2001¹, del diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini, si è aperto un varco nell'attuazione di un concreto interesse legittimo del figlio adottato ad avere informazioni circa la sua storia personale.

L'articolo 28², comma 5, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149) prevede che i soggetti legittimati alla presentazione dell'istanza in esame siano: l'adottato ultraventicinquenne riconosciuto alla nascita da almeno uno dei due genitori, l'adottato che abbia raggiunto la maggiore età se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psicofisica³.

Se il legislatore è intervenuto per disciplinare il diritto di accesso alle origini dell'adottato riconosciuto alla nascita, nessun intervento normativo o giurisprudenziale si è avuto per l'adottato non riconosciuto⁴ al momento del parto⁵ (evento nel quale la madre si è avvalsa del diritto a non essere nominata di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre

1 Legge 28 marzo 2001, n. 149 *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.*

2 Per completezza si specifica che il comma 6 dell'art. 28 della citata legge elenca ulteriori soggetti legittimati: «Il tribunale per i minorenni procede all'audizione delle persone di cui ritenga opportuno l'ascolto; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare che l'accesso alle notizie di cui al comma 5 non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente. Definita l'istruttoria, il tribunale per i minorenni autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste».

3 Per completezza, si cita l'ordinanza della Suprema Corte di cassazione, sez I, 9 agosto 2021, n. 22497: «La domanda di accesso alle informazioni sanitarie sulla salute della madre, riguardanti le anamnesi familiari, fisiologiche e patologiche, con particolare riferimento all'eventuale presenza di malattie ereditarie trasmissibili, è ulteriore e distinta rispetto a quella di puro accesso alle origini, avendo come finalità la tutela della vita o della salute del figlio adottato o di un suo discendente».

4 Art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983.

5 Così disponeva l'art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983, come modificato dall'art. 177, comma 2, del Codice della privacy. Per completezza espositiva, si segnala che il citato art. 177, comma 2, del Codice della privacy – che ha introdotto l'art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983 – è stato abrogato dall'art. 27 del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 – recante l'adeguamento della normativa al General Data Protection Regulation – nondimeno tale abrogazione risulta irrilevante atteso che l'art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983 risulta già caducato dalla sentenza della Corte costituzionale di cui sopra.

2000, n. 396)⁶. Pertanto, sulla bilancia della giustizia si è posto da un lato il diritto della madre all'anonimato e dall'altro il diritto del figlio (adottato e non adottato, riconosciuto e non riconosciuto alla nascita⁷) a conoscere le proprie origini. E per quanto nel 2013 si aprirà uno spiraglio giurisprudenziale nei confronti del figlio non riconosciuto alla nascita ma adottato, la giurisprudenza non si è espressa nei confronti dei figli non riconosciuti alla nascita e non adottati (si tratta di tutte quelle persone nate entro il 1967, anno di promulgazione della legge sull'adozione).

A livello europeo, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu) è intervenuta a seguito del ricorso della sig.ra Godelli nel 2012⁸ criticando l'Italia per la mancanza di un meccanismo che potesse assicurare il bilanciamento tra gli opposti interessi madre/figlio, entrambi meritevoli di tutela. In quell'occasione, la Corte di Strasburgo ha dichiarato, sei voti a uno, che le disposizioni legislative italiane (art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983 sulle adozioni), che tutelano l'anonimato della madre biologica in caso di parto in una struttura pubblica e abbandono del figlio, lasciato in adozione, violano l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), (oltre che gli articoli n. 2, 3, 32 e 117 della Costituzione italiana).

6 Per meglio comprendere, si rende noto che l'art. 93, comma 2, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il *Codice in materia di protezione dei dati personali*, consente l'accesso al certificato di assistenza al parto o alla cartella clinica, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, solo dopo che siano trascorsi 100 anni dalla formazione del documento, tutelando la scelta dell'anonimato della madre per tutta la vita della stessa e verosimilmente anche per l'intera durata della vita del figlio. Prima del decorso dei 100 anni di cui sopra, la richiesta di accesso al certificato o alla cartella può essere accolta solo in riferimento a elementi di carattere sanitario e osservando le opportune cautele per evitare che la madre - che abbia dichiarato di non voler essere nominata - sia identificabile (art. 93, comma 2, del d.lgs. n. 196 del 2003).

7 Bisogna operare una distinzione tra "dichiarazione di anonimato" e "dichiarazione di anonimato accompagnata dalla volontà della madre di non essere nominata". L'art. 28 della legge n. 184 del 1983 e l'art. 30, comma 1, del Dpr n. 396 del 2000, fanno riferimento alla madre che, al momento del parto, dichiara di non voler essere nominata. Caso diverso è quello in cui la madre abbandona semplicemente il figlio in ospedale non riconoscendolo e non avvalendosi del diritto a non voler essere nominata. In entrambi i casi si tratta di figli non riconosciuti, ma nel secondo caso non vi sarebbero ostacoli al rilascio di informazioni sulle origini, nell'eventualità che il figlio adottato presentasse istanza di accesso alle origini.

8 Corte europea dei diritti dell'uomo, II sezione, Causa Godelli c. Italia, sentenza 25 settembre 2012 (ricorso n. 33783/09), sulla scia della sentenza Odièvre c. Francia n. 42326 del 13 febbraio 2003 (con pronuncia reiettiva del ricorso dell'interessato).

La decisione della Corte Edu, che peraltro non ha messo in discussione il diritto all'anonimato in quanto tale, prende forma dalla riflessione per cui la garanzia del diritto all'anonimato materno andrebbe valutata in una visione cosiddetta diacronica, contrapposta cioè a quella cristallizzata della disciplina vigente. Difatti, mentre la scelta per l'anonimato impedisce l'instaurarsi di una genitorialità cosiddetta giuridica, non appare comprensibile che quella scelta risulti ostativa anche di rapporti attinenti alla genitorialità cosiddetta naturale.

Se è vero, infatti, che il parto anonimo ha l'obiettivo di tutelare la salute del figlio come quella della madre, evitando che questa decida di far ricorso al parto clandestino o all'interruzione di gravidanza, non risulta meno importante la riflessione secondo la quale la scelta legislativa risponde anche all'esigenza di salvaguardare la salute psichica di entrambi. Ma è proprio questo aspetto che può finire con l'essere compromesso laddove si neghi il diritto del figlio a conoscere le proprie origini, in quanto «il relativo bisogno di conoscenza rappresenta uno di quegli aspetti della personalità che possono condizionare l'intimo atteggiamento e la stessa vita di relazione di una persona in quanto tale⁹».

Per disciplinare lo sbilanciamento di interessi, la Corte costituzionale nel 2013¹⁰ è intervenuta sulla disciplina della legge n. 184 del 1983 con una sentenza additiva di principio, con la quale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge citata nella parte in cui tale articolo non prevede - attraverso un procedimento stabilito dalla legge che assicuri la massima riservatezza - la possibilità per il giudice di interpellare la madre, che abbia dichiarato di non voler essere nominata, su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione. Viene così introdotto l'istituto dell'interpello che prevede la possibilità per il figlio di interpellare la madre per mezzo del tribunale per i minorenni ai fini della revoca o della conferma della dichiarazione di anonimato fatta a suo tempo, rendendo la scelta della madre reversibile e non più assoluta. Resta confermato che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l'anonimato non sia rimossa in seguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità.

Un indirizzo minoritario della giurisprudenza di merito sottolinea che la pronuncia della Corte costituzionale detta un principio in base al quale il legislatore dovrà ispirare la futura azione, disciplinando discrezionalmente la scelta delle modalità di interpello della madre anonima, scelta che non può essere riservata

9 Cassazione civile, sezione I, ordinanza 3 marzo 2022, n. 7093.

10 Corte costituzionale, 18 novembre 2013, n. 278.

all'organo giurisdizionale anche per evitare diversità di prassi per ogni ufficio giudiziario. Sta di fatto che, in assenza di una specifica disciplina normativa dell'interpello, consequenziale alla pronuncia della Corte costituzionale del 18 novembre 2013, n. 278, i tribunali minorili che hanno dato immediata attuazione al *dictum* della Corte costituzionale, procedendo all'interpello della madre biologica per verificarne l'attuale volontà di revoca o conferma dell'anonimato, hanno seguito prassi non uniformi¹¹.

La sentenza della Suprema Corte ha rappresentato una svolta epocale, con un'apertura in controtendenza rispetto al passato. La questione del bilanciamento di interessi ha visto, nelle linee della giurisprudenza, una costante resistenza in favore del diacronico diritto all'anonimato della madre con una soccombenza, seppur ridotta nel tempo, dell'interesse legittimo dell'adottato non riconosciuto alla nascita. La giurisprudenza di merito e quella di legittimità si sono interessate alla questione con diversi provvedimenti in materia, focalizzando l'attenzione sulla questione per cui l'ampliamento del diritto del figlio ad accedere alle informazioni relative alla madre (e più in generale ai genitori biologici), è direttamente proporzionale alla compressione del diritto della madre che al momento del parto si sia avvalsa della facoltà a rimanere anonima. Con la decisione n. 15024 del 21 luglio 2016¹², la Corte di cassazione si è espressa favorevolmente nei confronti del figlio adottato non riconosciuto alla nascita che avesse presentato istanza per l'accesso alle informazioni sulle proprie origini, nel caso in cui a chiusura delle indagini condotte ordinariamente dalla polizia giudiziaria durante la fase istruttoria, la madre fosse risultata deceduta¹³. La compressione del diritto alla riservatezza della madre è stata nuovamente affermata dalla Corte di cassazione qualche mese più tardi quando, con la sentenza del 9 novembre 2016, n. 22838¹⁴ ha riconosciuto che il diritto in questione dell'adottato nato da parto anonimo, è garantito e può essere legittimamente esercitato

11 Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, sentenza 25 gennaio 2017, n. 1946. All'indomani delle suddette pronunce, la Cassazione era intervenuta stabilendo che, anche in assenza dell'intervento del legislatore dopo la dichiarazione d'incostituzionalità, il giudice dovesse dare subito attuazione al diritto del figlio di conoscere le proprie origini, utilizzando un modulo procedimentale idoneo a verificare la volontà e la disponibilità a rimuovere il segreto sulla propria identità da parte della madre biologica.

12 Corte di cassazione, sezione I civile, sentenza 21 luglio 2016, n. 15024.

13 Invero, già il Consiglio di Stato con la sentenza 12 giugno 2012, n. 3459, ha affermato che il diritto alla riservatezza si estingue con la morte del titolare e, per quanto riguarda il bilanciamento richiesto dall'art. 9 del d.lgs n. 196 del 2003, si è espresso in favore del diritto di accesso riguardo a dati sensibili nei confronti di soggetti defunti laddove tale istanza sia sorretta dall'esigenza di tutelare interessi giuridici dei vivi.

14 Corte di cassazione, sezione I civile, sentenza 9 novembre 2016, n. 22838.

in caso di morte o laddove non sia possibile procedere alla verifica della perdurante attualità della scelta di conservare il segreto, salvo il trattamento lecito e non lesivo dei diritti di terzi dei dati personali conosciuti¹⁵. Sembrerebbe, quindi, che la giurisprudenza si sia espressa nel tempo, con una sempre maggiore compressione del diritto di anonimato in favore del diritto di accesso alle origini del figlio¹⁶. La battuta di temporaneo arresto, però, arriva quando si pone la questione per cui l'impossibilità della madre biologica – stante le sue condizioni psichiche – di esprimere un valido consenso, sia da equiparare al diniego opposto alla richiesta di revoca della volontà di mantenere l'anonimato.

L'articolo 428 del codice civile statuisce che «gli atti compiuti da persona che, sebbene non interdetta, si provi essere stata per qualsiasi causa, anche transitoria, incapace d'intendere o di volere al momento in cui gli atti sono stati compiuti, possono essere annullati su istanza della persona medesima o dei suoi eredi o aventi causa, se ne risulta un grave pregiudizio all'autore».

La Corte d'appello di Ancona, sezione minori, con decreto del 12 marzo 2021, si pronuncia rigettando il reclamo del figlio adottato e non riconosciuto alla nascita vista l'impossibilità di procedere con l'interpello della madre, per via dell'incapacità di intendere e di volere della stessa. A seguire, anche la Suprema Corte di cassazione emana una decisione in tal senso¹⁷, asserendo nella sentenza che «per un verso, deve consentirsi al figlio di interpellare la madre biologica al fine di sapere se intenda revocare la propria scelta, per altro verso occorre tutelare anche l'equilibrio psico-fisico della genitrice, sicché il diritto all'interpello non può essere attivato qualora la madre versi in stato di incapacità, anche non dichiarata, e non sia pertanto in grado di revocare validamente la propria scelta (così Cass. civ. n. 22497 del 2021, citata)». Tale sentenza, quindi, chiarisce il principio fondamentale per cui il diritto di interpello di cui è titolare il figlio non è esercitabile se la madre anonima versa in stato di incapacità. O meglio, è esercitabile, ma non può produrre effetti in quanto la madre anonima incapace di intendere e di volere non è in grado di prestare un consenso alla revoca in maniera valida.

15 Si veda sul punto anche la decisione della Corte di cassazione, sezione I, sentenza 30 gennaio 2020, n. 19824.

16 La giurisprudenza, però, ha inteso ampliare ulteriormente i confini del diritto di accesso alle origini. La Corte di cassazione, con la sentenza del 20 marzo 2018, n. 6963, ha espresso un importante principio interpretativo della legge sull'adozione nella parte in cui riconosce all'adottato il diritto ad accedere alle informazioni sulle proprie origini, sostenendo la necessità di interpretare la norma nel senso di estendere il diritto in oggetto anche a eventuali fratelli o sorelle con i quali esiste il legame di sangue.

17 Corte di Cassazione, sezione I civile, ordinanza 3 marzo 2022, n. 7093.

Nozioni di riferimento

Parto anonimo: evento nel quale la madre abbandona il figlio avvalendosi del diritto a non essere nominata di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.

Parto omissivo: evento nel quale la madre abbandona il figlio senza avvalersi del diritto a non essere nominata.

Genitorialità naturale: scaturisce a seguito di un rapporto biologico tra madre/padre e figlio/a determinando doveri e diritti reciproci.

Genitorialità giuridica: determina diritti e doveri reciproci tra genitori e figli e figlie, anche non legati da filiazione naturale.

Sentenza additiva di principio: dispositivo con il quale la Corte accerta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge nella parte in cui non prevede qualcosa che invece dovrebbe prevedere e, anziché integrare la legge con la regola mancante, aggiunge il principio al quale il legislatore dovrà ispirare la sua futura azione legislativa e il giudice la sua decisione concreta.

Interpello (in caso di istanza di accesso alle origini): l'interpello, nel procedimento di accesso alle informazioni sulle proprie origini, è un'istanza che il soggetto legittimato rivolge al tribunale per i minorenni affinché quest'ultimo interroghi la madre biologica ai fini della conferma o della revoca dell'anonimato.

Riferimenti normativi

Normativa internazionale

Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
 Risoluzione del 20 novembre 1989, n. 44/25, art. 7, *Diritto del minore a conoscere, nella misura del possibile, i propri genitori sin dalla sua nascita*

Normativa europea

CoE, Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, conclusa a Strasburgo il 25 gennaio 1996 ed entrata in vigore il 1° luglio 2000

Normativa nazionale

Legge 4 maggio 1983, n. 184, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*

Decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, *Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile*, artt. 29, 30, 31, 32, 38, 42

Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, artt. 52 e 93, commi 2 e 3

Legge 19 febbraio 2004, n. 40, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*, art. 9

Legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*

Carta Costituzionale

Art. 2 *Diritti inviolabili dell'uomo*

Art. 3 *Diritto di uguaglianza formale e sostanziale*

Art. 22 *Diritto alla capacità giuridica, alla cittadinanza, al nome*

Art. 30 *Ricerca della paternità*

Art. 31, comma 2, *Protezione maternità e infanzia*

Art. 32 *Diritto alla salute*

Codice Civile

Libro I - Delle persone e della famiglia, Titolo I delle persone fisiche

Art. 1 *Capacità giuridica*

Art. 6 *Diritto al nome*

Libro I - Delle persone e della famiglia, Titolo VII della filiazione

Art. 250 *Riconoscimento*

Art. 254 *Forma del riconoscimento*

Codice Penale

Art. 591 *Abbandono di minori o incapaci*

Riferimenti giurisprudenziali

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, Raccomandazione 26 gennaio 2000, n. 1443, *International adoption: respecting children's rights*

Corte europea dei diritti umani, Grande Camera, Odièvre c. Francia, 13 febbraio 2003, n. 42326/98

Corte europea dei diritti dell'uomo, Godelli c. Italia, 25 settembre 2012, n. 33783/09

Corte europea dei diritti dell'uomo, Călin e altri c. Romania, sentenza del 19 giugno 2016, n. 25057/11, n. 34739/11 e n. 20316/12

Sentenza 18 novembre 2013, n. 278

Sentenza 25 novembre 2005 n. 425

Cass. civ., 21 luglio 2016, n. 15024

Cass. civ., 9 novembre 2016, n. 22838

Cass. civ., Sez. Un., 25 gennaio 2017, n. 1946

Cass. civ., sez. I, 20 marzo 2018, n. 6963

Cass. civ., sez. VI, 7 febbraio 2018, n. 3004

Cass. civ., sez. I, 22 settembre 2020, n. 19824

Cass. civ., sez. I, 9 agosto 2021, n. 22497

Cass. civ., sez. I, ord. 3 marzo 2022, n. 7093

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

Dottrina di riferimento

Ricerche sul Diritto di accesso alle informazioni sulle origini:
<https://www.rivistafamilia.it/2022/05/03/diritto-di-interpello-del-figlio-e-stato-di-incapacita-della-madre-anonima/>

Per ulteriori approfondimenti consulta il [catalogo della Biblioteca Innocenti Library A.C. Moro](#)

