
RASSEGNA GIURIDICA

INFANZIA e ADOLESCENZA

Istituto
degli
Innocenti

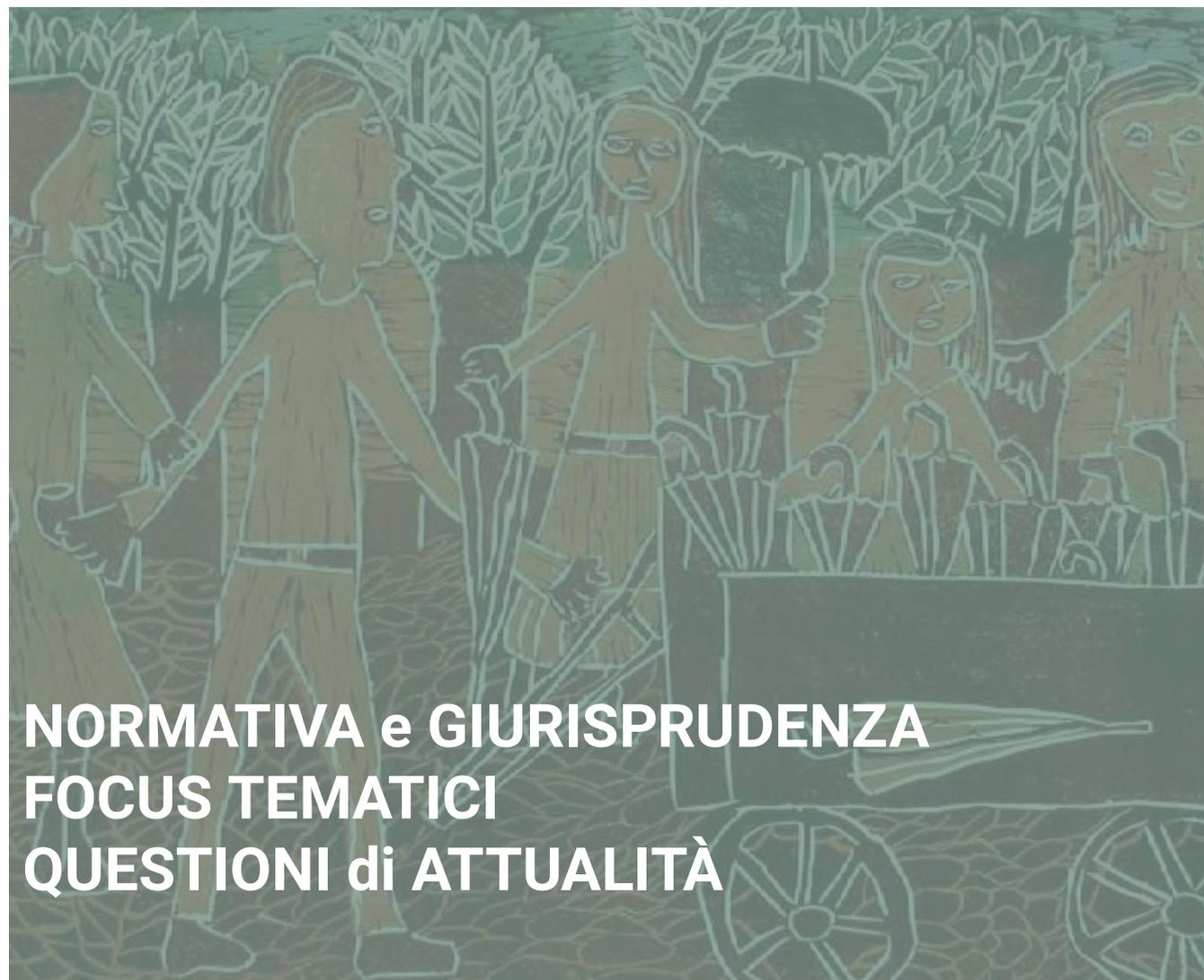


CENTRO NAZIONALE
DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA

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

2
2023

ISTITUTO
DEGLI INNOCENTI
FIRENZE



NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
FOCUS TEMATICI
QUESTIONI di ATTUALITÀ

RASSEGNA GIURIDICA INFANZIA e ADOLESCENZA

2
2023

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

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

GUIDA ALLA LETTU- RA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

L'approfondimento giuridico

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

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

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

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

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

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

La **giurisprudenza** riporta una selezione delle pronunce di maggiore interesse pubblicate sui siti ufficiali delle Corti superiori italiane (Corte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato), europee (Corte di Giustizia dell'UE) e internazionali (Corte europea per i diritti dell'uomo).

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

Sono presenti tre tipologie diverse:

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

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

Gli ambiti tematici

Gli ambiti tematici di riferimento sono i seguenti:

- Misure generali di attuazione**
- Definizione di minore di età**
- Principi generali**
- Diritti civili e libertà**
- Violenza**
- Ambiente familiare e misure alternative**
- Disabilità, salute e assistenza**
- Educazione, gioco e attività culturali**
- Misure speciali di protezione**
- Follow-up del Protocollo opzionale sulla vendita, la prostituzione e la pornografia riguardanti bambini e ragazzi**
- Follow-up del Protocollo opzionale sul coinvolgimento di bambini e ragazzi nei conflitti armati**

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

Per approfondire la ricerca

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

INDICE

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
 FOCUS TEMATICI
 QUESTIONI di ATTUALITÀ

Normativa internazionale

Principi generali

ONU. Assemblea generale, risoluzione 16 maggio 2023, n. A/RES/77/285, *Implementation of the United Nations Decade of Action on Nutrition (2016–2025)*.

Misure speciali di protezione

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, risoluzione 28 aprile 2023, n. 2498, *Giovani e media*.

Normativa nazionale

Misure speciali di protezione

Conferenza unificata. Accordo 19 aprile 2023, n. 45/CU, Accordo, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti Locali sulla proposta del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria concernente "Aggiornamento ed integrazione delle Linee di indirizzo per l'assistenza sanitaria ai minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria, di cui all'Accordo Rep. n. 82/CU del 26 novembre 2009".

Normativa regionale

Violenza

Marche. Giunta regionale, delibera 13 marzo 2023, n. 314, legge regionale 32/2018 "Disciplina degli interventi regionali di carattere educativo per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni del bullismo, del cyberbullismo, del sexting e della cyber-pedofilia" Art. 8 "Clausola valutativa" - Trasmissione all'Assemblea legislativa della relazione sullo stato di attuazione e sugli effetti della legge riferita all'anno 2022.

Piemonte. Giunta regionale, delibera 11 aprile 2023, n. 3-6715, Programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV-2023-DAPHNE). Invito a presentare proposte per prevenire e combattere la violenza di genere e la violenza contro i minori: invito a intermediari (sostegno finanziario a organizzazioni terze della società civile). Adesione alla proposta progettuale interregionale con capofila la Regione Veneto dal titolo "RI/MA. Ripensare il MAschile fuori dalla violenza"

Ambiente familiare e misure alternative

Emilia-Romagna. Giunta regionale, delibera 15 maggio 2023, n. 733, Assegnazione delle risorse per la realizzazione degli interventi previsti dall'accordo in materia di politiche giovanili per l'anno 2022 denominata "GECO 12" ai sensi dell'intesa Rep. 77/CU del 11 maggio 2022 tra il governo, le regioni e province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali.

Disabilità, salute e assistenza

Liguria. Giunta regionale, delibera 10 marzo 2023, n. 205, Avviso pubblico di coprogettazione e realizzazione di interventi a favore di persone con il disturbo dello spettro autistico ex Dgr 1360/2022- incremento impegno e accertamento pari a euro 1.275.000,00.

Provincia autonoma di Bolzano. Giunta, delibera 20 marzo 2023, n. 244, Aggiornamento della DGP n. 858 del 05/10/2021 "Assistenza sociosanitaria nell'ambito dei disturbi del comportamento alimentare in Provincia di Bolzano": estensione dei criteri di accesso e modifica al sistema di finanziamento.

Liguria. Giunta, delibera 19 maggio 2023, n. 447. Approvazione avviso pubblico: concessione contributi ad enti del Terzo Settore per azioni di prevenzione e cura odontoiatrica in favore di minorenni in stato di disagio socioeconomico e/o in affidamento familiare o struttura residenziale.

Educazione, gioco e attività culturali

Toscana. Giunta regionale, delibera 29 maggio 2023, n. 601, Approvazione Linee guida per la programmazione e progettazione educativa integrata territoriale per il sistema zero-sei. Anno educativo e scolastico 2023/2024.

Giurisprudenza nazionale

Principi generali

Cassazione civile, Sez. I,
21 aprile 2023, n. 10788

Cassazione civile, Sez. I,
9 maggio 2023, n. 12237

Violenza

Cassazione penale, Sez. V,
10 marzo 2023, n. 10284

Ambiente familiare e misure alternative

Cassazione civile, Sez. I,
6 aprile 2023, n. 9501

Cassazione civile, Sez. I,
6 giugno 2023, n. 15878

Misure speciali di protezione

Cassazione civile, Sez. I,
9 maggio 2023, n. 12317

Focus tematici

L'integrazione dei minorenni Rom, Sinti e Caminanti: un inquadramento normativo

Sistemi internazionali di protezione dei minorenni stranieri: un inquadramento normativo

Il diritto al cibo e alla sicurezza alimentare quali diritti fondamentali dei minorenni: un inquadramento normativo

Educare alla responsabilità: il ruolo dei ragazzi nel contrasto alla violenza di genere: un approfondimento giuridico

Questioni di attualità

Il rapporto nonni-nipoti nella crisi familiare. Come bilanciare il diritto alla continuità affettiva con il superiore interesse del minorenne?

Sottrazione internazionale e ruolo dei giudici. Quali condizioni ostano al provvedimento di rientro del minorenne?

NORMA- TIVA E GIURIS- PRU- DENZA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

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

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

La **giurisprudenza** riporta una selezione delle pronunce di maggiore interesse pubblicate sui siti ufficiali delle Corti superiori italiane (Corte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato), europee (Corte di Giustizia dell'UE) e internazionali (Corte europea per i diritti dell'uomo).

Normativa internazionale

Principi generali

Diritto al cibo

la sicurezza alimentare come obiettivo primario

ONU. Assemblea generale,
risoluzione 16 maggio 2023,
n. A/RES/77/285, *Implementation
of the United Nations Decade of
Action on Nutrition (2016–2025)*.

Nell'affrontare il problema della malnutrizione, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite si pronuncia in merito riconoscendo gli sforzi compiuti fino a quel momento e invitando gli Stati membri a rendere la sicurezza alimentare e la nutrizione un obiettivo ad alta priorità.

L'Assemblea generale parte dalla consapevolezza della necessità di sradicare la fame e prevenire ogni forma di malnutrizione e, sottolineando l'importanza della cooperazione internazionale, rimarca l'urgenza di compiere sforzi maggiori per soddisfare le esigenze nutrizionali, in particolare di donne e minori di età, promuovendo sistemi alimentari sostenibili che favoriscano diete sane, salutari ed equilibrate per i minorenni, ma anche per le donne in gravidanza e allattamento in modo da ridurre la mortalità infantile.

Riconosce gli impegni assunti dai governi nell'attuazione del Decennio di azione sulla nutrizione 2016–2025 delle Nazioni Unite (*Decade of Action on Nutrition*), proclamato con risoluzione A/RES/70/259 della stessa Assemblea generale, che mira a promuovere e realizzare azioni concrete per raggiungere l'ambizioso obiettivo di porre fine alla fame e alla malnutrizione, come indicato al goal 2 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Normativa internazionale

Misure speciali di protezione

Internet e trattamento dati

uso consapevole dei social media

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, risoluzione 28 aprile 2023, n. 2498, Giovani e media

Nella consapevolezza di quanto la comunicazione giovanile sia importante per lo sviluppo delle relazioni sociali, e di quanto profondamente sia cambiata rispetto alle precedenti generazioni, l'Assemblea parlamentare ritiene necessario garantire un alto livello di sicurezza nell'uso dei social media, al fine di promuovere la partecipazione dei giovani alla vita sociale, economica e politica.

L'obiettivo primario è garantire che qualsiasi fonte di comunicazione possa fornire notizie qualitativamente elevate, considerando sia la velocità con cui ciascuno riceve e invia un'informazione, sia la mole enorme di dati scambiati. È opinione comune che l'identità digitale e la riservatezza – con tutti i nessi correlati alla reputazione – sia costantemente messa a rischio da un uso non del tutto consapevole di certi strumenti.

Il percorso da seguire è quello che permetterà di raggiungere un equilibrio tra la garanzia della riservatezza dei minorenni nell'uso dei social media e l'autodeterminazione digitale, nella convinzione che solo la conoscenza di ciò che è dannoso (anche solo potenzialmente) e la consapevolezza della bontà o meno di uno strumento possano proteggere da eventuali rischi e pericoli.

E sulla base di certe premesse l'Assemblea invita gli Stati membri a sviluppare un ecosistema mediatico che possa garantire qualità nella diffusione delle notizie e nel quale i giovani siano chiamati a partecipare come cittadini attivi e consapevoli.

Normativa nazionale

Misure speciali di protezione

Giustizia minorile

assistenza sanitaria ai minorenni sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria

Conferenza unificata. Accordo 19 aprile 2023, n. 45/CU, Accordo, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti Locali sulla proposta del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria concernente "Aggiornamento ed integrazione delle Linee di indirizzo per l'assistenza sanitaria ai minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria, di cui all'Accordo Rep. n. 82/CU del 26 novembre 2009".

La Conferenza unificata sancisce un accordo tra il governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in merito all'aggiornamento e all'integrazione delle "Linee di indirizzo per l'assistenza sanitaria ai minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria".

La proposta proviene dal Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria, i cui compiti fondamentali sono da rinvenirsi nello svolgimento dell'attività istruttoria dei provvedimenti e da sottoporre all'esame della Conferenza unificata, nella redazione di indirizzi orientati a realizzare programmi di intervento nelle realtà territoriali nei confronti dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale e, infine, quello di indicare le modalità e gli strumenti che possono favorire il lavoro di coordinamento fra regioni, provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria e centri di giustizia minorile.

Questi ultimi possono stipulare convenzioni con comunità pubbliche e private, associazioni e cooperative che operano in campo adolescenziale e che siano riconosciute o autorizzate dalla regione competente per territorio.

L'accordo è reso possibile dall'articolo 12 della legge 23 giugno 2017, n. 103, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*, il quale prevede la collaborazione dei servizi sociosanitari territoriali con gli uffici dei servizi minorili per tutta la durata dell'esecuzione della misura penale di comunità.

Nella stessa disposizione è previsto che il progetto educativo individuale sia costruito su attività di istruzione e di formazione in ambito culturale, sportivo e professionale.

Normativa regionale

Violenza

Bullismo e cyberbullismo

relazione sullo stato di attuazione
della legge regionale 6 agosto 2018, n. 32

Marche. Giunta regionale, delibera 13 marzo 2023, n. 314, legge regionale 32/2018 "Disciplina degli interventi regionali di carattere educativo per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni del bullismo, del cyberbullismo, del sexting e della cyber-pedofilia" Art. 8 "Clausola valutativa" - Trasmissione all'Assemblea legislativa della relazione sullo stato di attuazione e sugli effetti della legge riferita all'anno 2022.

Con la presente delibera, la Giunta regionale delle Marche trasmette all'Assemblea legislativa la relazione sullo stato di attuazione e sugli effetti della legge 6 agosto 2018, n. 32, *Disciplina degli interventi regionali di carattere educativo per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni del bullismo, del cyberbullismo, del sexting e della cyberpedofilia*, disciplinante gli interventi di carattere educativo per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo, del cyberbullismo, del sexting e della cyberpedofilia, in virtù dell'articolo 8 della stessa che prevede un obbligo di trasmissione con cadenza annuale.

La relazione contiene gli interventi e le azioni realizzati, le modalità scelte dalla Regione Marche per finanziare i singoli interventi (specificando tempi di attuazione e risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, la distribuzione territoriale, i soggetti coinvolti), le attività e i servizi di educazione per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni in commento, le modalità di costituzione della rete regionale delle istituzioni, degli ordini professionali e delle associazioni impegnate sul territorio, le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge, i punti di forza delle azioni poste in essere. Con la delibera n. 1470 del 1° dicembre 2021 è stata trasmessa all'Assemblea legislativa la prima relazione sullo stato di attuazione e sugli effetti della legge, relativa al triennio 2019-2021.

Normativa regionale

Violenza

Violenza e maltrattamento

prevenire e contrasto

Piemonte. Giunta regionale, delibera 11 aprile 2023, n. 3-6715, Programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV-2023-DAPHNE). Invito a presentare proposte per prevenire e combattere la violenza di genere e la violenza contro i minori: invito a intermediari (sostegno finanziario a organizzazioni terze della società civile). Adesione alla proposta progettuale interregionale con capofila la Regione Veneto dal titolo "RI/MA. Ripensare il MASchile fuori dalla violenza".

La Giunta regionale delibera di aderire, a titolo di partner, al progetto "RI/MA. Ripensare il MASchile fuori dalla violenza" e invita le organizzazioni terze della società civile a presentare proposte per prevenire e combattere la violenza di genere e la violenza contro i minorenni. Il progetto rientra nel programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori", istituito con regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo del 28 aprile 2021, n. 2021/692, il cui obiettivo principale è proteggere e promuovere i diritti e i valori sanciti nei trattati, nelle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani applicabili.

Il progetto "RI/MA. Ripensare il MASchile fuori dalla violenza", attuato in partnership con il Veneto, l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, il Piemonte, l'Istituto di ricerca sociale e l'European Network of Social Authorities (ENSA), ha lo scopo di garantire un livello più alto di sicurezza e, al tempo stesso, diminuire le situazioni di rischio a cui sono esposti i minorenni e le donne vittime di violenza, anche assistita, potenziando i programmi di terapia destinati agli uomini autori di violenza. Un *focus* specifico riguarderà le buone pratiche attuate a livello nazionale.

Normativa regionale

Ambiente familiare e misure alternative

Politiche sociali infanzia e adolescenza

progetti rivolti ai giovani emiliano-romagnoli

Emilia-Romagna. Giunta regionale, delibera 15 maggio 2023, n. 733, Assegnazione delle risorse per la realizzazione degli interventi previsti dall'accordo in materia di politiche giovanili per l'anno 2022 denominata "GECO 12" ai sensi dell'intesa Rep. 77/CU del 11 maggio 2022 tra il governo, le regioni e province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali.

La Giunta della Regione Emilia-Romagna ha deliberato di attuare il progetto "Geco 12 - Giovani evoluti e consapevoli", ai sensi dell'intesa sancita in Conferenza unificata 11 maggio 2022, n. 77/CU, tra il governo, le regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, sulla ripartizione per l'anno 2022 del Fondo nazionale per le politiche giovanili.

Nell'allegato 1 della delibera n. 733 sono riportate tre sezioni di proposte progettuali.

La prima è relativa alle proposte rivolte agli enti locali e fa riferimento a servizi di orientamento alle competenze e al lavoro volti a favorire la transizione scuola/università/lavoro, attraverso la costituzione di reti orizzontali e verticali tra istituzioni scolastiche e universitarie, nonché iniziative di innovazione sociale finalizzate a prevenire e contrastare il rischio di esclusione sociale.

La seconda sezione è relativa alle attività di supporto all'azione di sviluppo progettuale, quali ad esempio la promozione di una Carta giovani nazionale (Cgn), rivolta ai minorenni tra i 14 e i 17 anni che possano aderire al percorso EYCA - European Youth Card Association.

La terza sezione riguarda l'attuazione dei progetti per i giovani emiliano-romagnoli, ovvero progetti proposti da gruppi informali di giovani soggetti del terzo settore, sulla base delle modalità individuate nell'accordo di collaborazione "GECO 12 - Giovani evoluti e consapevoli".

La Regione Emilia-Romagna, dal canto suo, si impegna a concorrere all'attuazione del progetto attraverso la collaborazione dei propri uffici per favorire l'efficacia delle attività previste e la concessione dei contributi, con la possibilità di procedere a verifiche amministrativo-contabili concernenti la realizzazione e i risultati dell'intervento, attraverso incontri periodici di verifica, relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dei lavori e richieste di atti e documenti.

Normativa regionale

Disabilità, salute e assistenza

Disturbi dello spettro autistico

manifestazione di interesse per enti del terzo settore

Liguria. Giunta regionale, delibera 10 marzo 2023, n. 205, Avviso pubblico di coprogettazione e realizzazione di interventi a favore di persone con il disturbo dello spettro autistico ex Dgr 1360/2022 – incremento impegno e accertamento pari a euro 1.275.000,00.

La Giunta regionale della Liguria, con la presente, delibera di approvare l'avviso pubblico per l'acquisizione di manifestazioni di interesse di enti del terzo settore interessati alla coprogettazione e la successiva attuazione di interventi – previsti dalla programmazione regionale di cui alla delibera della Giunta regionale 28 dicembre 2022, n. 1360 recante *Programmazione degli interventi diretti a favorire iniziative dedicate alle persone con disturbo dello spettro autistico annualità 2022-2023 a valere sul fondo per l'inclusione delle persone con disabilità di cui all'art. 34, commi 1, 2, e 2-bis, lettera b-bis), del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69 – accertamento e prenotazione d'impegno pari a euro 2.550.000,00, nell'ambito territoriale regionale – diretti a favorire iniziative dedicate alle persone con disturbi dello spettro autistico e in particolare i minorenni e i giovani adulti fino al ventunesimo anno di età.*

Al fine di rilevare i bisogni da soddisfare, gli interventi necessari e le modalità di realizzazione degli stessi relativi alle persone con disturbo dello spettro autistico, la Regione Liguria ha avviato una serie di incontri con il Forum nazionale del terzo settore, di cui è stato definito un atto programmatico regionale, per garantire il rispetto dei principi di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza del procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, l'elaborazione di una progettualità esecutiva e condivisa da parte dei soggetti proponenti, il rafforzamento del sistema di protezione e inclusione sociale, lo sviluppo di una *governance* multiattore in una logica di rete, coinvolgendo e qualificando i diversi attori chiave, tra cui in particolare il terzo settore.

Richiamando precedenti delibere di giunta disciplinanti interventi diretti a favorire azioni dedicate alle persone con disturbo dello spettro autistico, dà atto che la convenzione avrà validità per 2 anni e richiede al settore bilancio e ragioneria di incrementare di euro 1.275.000,00 l'importo della prenotazione di impegno ai fini del trasferimento ad amministrazioni locali dei fondi provenienti dallo Stato per l'inclusione di tali persone.

Normativa regionale

Disabilità, salute e assistenza

Comunità terapeutiche

disturbi del comportamento alimentare

Provincia autonoma di Bolzano.
Giunta, delibera 20 marzo 2023, n. 244,
Aggiornamento della DGP n. 858
del 05/10/2021 "Assistenza
socio-sanitaria nell'ambito dei disturbi
del comportamento alimentare
in Provincia di Bolzano": estensione
dei criteri di accesso e modifica
al sistema di finanziamento.

Con la delibera n. 244 la Giunta provinciale interviene in materia di disturbi del comportamento alimentare sul presupposto che i disturbi del comportamento alimentare (Dca) sono malattie psicosomatiche diffuse, soprattutto tra le ragazze e le giovani donne.

Viene estesa la facoltà di invio dei pazienti al Centro diurno e alla Comunità terapeutico riabilitativa dei Dca, a tutti gli specialisti dei reparti ospedalieri in grado di effettuare un'appropriate diagnosi in materia di disturbi del comportamento alimentare, quali ad esempio psichiatria dell'età evolutiva e pediatria. Inoltre, viene modificata l'età anagrafica di accesso al Centro diurno - da 14 a 12 anni - e alla Comunità terapeutico riabilitativa - da 16 a 14 anni - e sostituito il requisito del BMI (Body Mass Index) con quello del percentile pari o al di sotto del terzo, ritenuto dalla letteratura scientifica l'indicatore più idoneo a misurare la crescita di minorenni.

L'attuale accesso minimo giornaliero dei pazienti del Centro diurno - pari a tre ore - viene sostituito da un accesso personalizzato, calibrato sul singolo paziente. Con la presente si delibera il passaggio da un sistema di finanziamento a tariffa a un nuovo sistema di finanziamento a funzione nel quale rilevano i costi per l'assunzione di personale specializzato al fine di personalizzare l'alimentazione dei pazienti.

Normativa regionale

Disabilità, salute e assistenza

Servizi sanitari

azioni di prevenzione e cure odontoiatriche

Liguria. Giunta, delibera 19 maggio 2023, n. 447. Approvazione avviso pubblico: concessione contributi ad enti del Terzo Settore per azioni di prevenzione e cura odontoiatrica in favore di minorenni in stato di disagio socioeconomico e/o in affidamento familiare o struttura residenziale.

La Giunta regionale della Liguria delibera di approvare l'avviso pubblico per la concessione di contributi a enti del terzo settore, finalizzati alla realizzazione di azioni di prevenzione e cura odontoiatrica in favore di minorenni in condizioni di disagio socioeconomico attenzionati dai servizi sociali e/o sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, collocati in affidamento familiare o in strutture residenziali per i quali è maggiormente gravoso l'accesso a questa tipologia di servizi e cure. Nel 2009, la Regione Liguria ha emanato la legge 9 aprile 2009, n. 6, *Promozione delle politiche per i minori e i giovani*, avente a oggetto la promozione delle politiche per i minori di età al fine di perseguire i loro diritti, il benessere e lo sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive e sociali degli stessi e delle loro famiglie, come condizione necessaria allo sviluppo sociale, culturale ed economico della comunità ligure e della società. Sulla scia della presente legge, la Regione Liguria, nell'ambito delle più ampie politiche sociali di contrasto alla povertà e all'esclusione, promuove azioni di sostegno alle persone più vulnerabili e in situazione di svantaggio sociale per garantire l'accesso ai servizi sociali e sociosanitari. Le azioni, oggetto del presente avviso, prevedono la collaborazione con la rete dei servizi del territorio, le scuole, con il supporto volontario di operatori odontoiatrici e odontotecnici professionisti, e si ampliano fino a comprendere campagne informative e di sensibilizzazione sull'igiene e la cura orale.

Normativa regionale

Educazione, gioco e attività culturali

Servizi educativi 0-6

programmazione e progettazione educativa integrata per il sistema 0-6

Toscana. Giunta regionale, delibera 29 maggio 2023, n. 601, Approvazione Linee guida per la programmazione e progettazione educativa integrata territoriale per il sistema zero-sei. Anno educativo e scolastico 2023/2024.

La Giunta regionale della Toscana ha approvato le nuove Linee guida per la programmazione e progettazione educativa integrata territoriale con riferimento all'anno educativo/scolastico 2023-2024, sulla base della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 recante *Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*, con la quale vengono disciplinati gli interventi che la Regione Toscana promuove per lo sviluppo dell'educazione, dell'istruzione, dell'orientamento, al fine di dar vita a un sistema regionale integrato che, in applicazione delle strategie dell'Unione europea per lo sviluppo delle risorse umane, garantisca la piena realizzazione della libertà individuale e dell'integrazione sociale. Tra i vari documenti a supporto, vengono richiamati il Documento di economia e finanza regionale (Defr 2023) e la relativa Nota di aggiornamento, che prevedono la necessità di intervenire per favorire la più ampia partecipazione al sistema di educazione all'infanzia, nonché per favorire il successo scolastico e contrastare la dispersione scolastica delle studentesse e degli studenti toscani. L'obiettivo sarà raggiungibile grazie alla messa in pratica di interventi finalizzati allo sviluppo e al consolidamento del sistema di educazione prescolare da zero a sei anni, anche tramite la progettazione educativa territoriale e il rafforzamento dei coordinamenti pedagogici zionali, unitamente ad azioni di promozione e qualificazione con progetti, realizzati dagli attori pubblici e privati coinvolti nel sistema di offerta, orientati alla continuità educativa, alla diffusione dei servizi e a contrastare le liste di attesa. Sarà utile la messa in opera di azioni di sostegno e sviluppo del sistema regionale dei servizi educativi per la prima infanzia in armonizzazione con il piano di azione nazionale per il sistema di educazione prescolare 0-6 anni.

Giurisprudenza nazionale

Principi generali

Diritto all'ascolto

vincolo, per il giudice di secondo grado, di procedere all'ascolto del minore

Cassazione civile, Sez. I,
21 aprile 2023, n. 10788

Con la pronuncia n. 10788 la Corte di cassazione conferma l'importanza del diritto all'ascolto del minore di età, con particolare riferimento ai procedimenti riguardanti la modifica delle indicazioni attinenti all'affidamento o il collocamento dello stesso.

Il diritto all'ascolto, disposto dall'articolo 12, comma 2, della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, prevede la possibilità per i minorenni, di essere ascoltati in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che li riguardi, sia direttamente sia tramite un rappresentante.

Nel caso di specie la Corte d'appello aveva deliberato nella convinzione che l'ascolto del minore di età, in quella fase, fosse del tutto superflua, tale da non essere causa di nullità del procedimento. Inoltre, il minore era rappresentato da un curatore a tutela e garanzia dei suoi diritti.

La Corte di cassazione sottolinea, nella pronuncia in oggetto, il vincolo, per il giudice di secondo grado, di procedere all'ascolto del minore tenendo conto anche di elementi sopraggiunti rispetto alla precedente fase di giudizio, quale ad esempio il raggiungimento dell'età considerata utile ai fini del cosiddetto discernimento, oppure la presentazione dell'istanza per il rinnovo dell'audizione. In caso di non ottemperanza all'obbligo, il giudice di secondo grado dovrà argomentare accuratamente la motivazione alla base del rigetto dell'istanza.

Giurisprudenza nazionale

Principi generali

Superiore interesse del minore

decadenza dalla responsabilità genitoriale

Cassazione civile, Sez. I,
9 maggio 2023, n. 12237

La Suprema Corte ha cassato la sentenza impugnata con rinvio alla Corte d'appello di Bologna che, dovendosi pronunciare in merito, ha deciso per la decadenza della responsabilità genitoriale di entrambi i genitori, già sospesi in primo grado con provvedimento del Tribunale per i minorenni di Bologna.

A supporto della decisione della Corte, vi era la relazione del consulente tecnico d'ufficio nominato all'uopo dalla Corte d'appello, con la quale si definiva non consigliabile il ripristino della responsabilità genitoriale in capo al padre, non tanto per le (più volte) asserite carenze paterne, quanto per le conseguenze e le ricadute giuridiche sul minore.

La decadenza dalla responsabilità genitoriale può essere pronunciata (ex articolo 330 del codice civile) qualora il giudice rilevi un grave pregiudizio per il minore di età coinvolto che, in casi specifici, potrà essere allontanato dal genitore maltrattante o abusante, dovendo il giudice di merito esprimere una prognosi sull'effettiva e concreta possibilità di recupero a seguito di un percorso focalizzato sul ripristino delle competenze genitoriali, con riferimento all'elaborazione, da parte dei servizi territoriali e destinato ai genitori, di un progetto che preveda l'assunzione di determinate responsabilità, accostate a impegni di cura, accudimento e coabitazione.

Giurisprudenza nazionale

Violenza

Violenza intrafamiliare

infanticidio

Cassazione penale, Sez. V,
10 marzo 2023, n. 10284

La Cassazione penale si è pronunciata sul delitto di omicidio aggravato compiuto dalla madre nei confronti della neonata appena partorita. In una sentenza del 2007, la Corte di rinvio si era pronunciata sul reato di infanticidio considerando come presupposto indefettibile la configurabilità della situazione per la quale la madre fosse lasciata in balia di sé stessa, senza alcuna assistenza e nel completo disinteresse dei familiari, determinando uno stato di isolamento totale che non lasciasse prevedere alcuna forma di soccorso o di aiuto finalizzati alla sopravvivenza del neonato.

Tale esegesi però, appare superata da una diversa elaborazione che, nell'analizzare le diverse condizioni di vita sociale e individuale in cui tali episodi sono avvenuti, concentra il *focus* sulla condizione soggettiva della donna e sulla sua percezione della realtà circostante nel momento in cui è realizzata la condotta delittuosa.

Si è così affermato che l'integrazione della fattispecie criminosa di infanticidio non richiede che la situazione di abbandono materiale e morale rivesta un carattere di oggettiva assolutezza, in quanto si tratta di un elemento oggettivo da interpretare in chiave soggettiva, perché è sufficiente anche la percezione di totale abbandono avvertita dalla donna nell'ambito di una complessa esperienza emotiva e mentale, quale quella che accompagna la gravidanza e la fase *post partum*.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Adozione

Adozione: situazione di abbandono
e ruolo del Servizio sociale

Cassazione civile, Sez. I,
6 aprile 2023, n. 9501

La Suprema Corte si è pronunciata nel ribadire che l'articolo 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, sancisce il diritto del minore di crescere nell'ambito della propria famiglia di origine, sul presupposto che la stessa sia il luogo più idoneo ad assicurare il sano sviluppo psicofisico del figlio, e tende a garantire tale diritto attraverso la messa in campo di azioni dirette a rimuovere situazioni di difficoltà e di disagio familiare. Tale premessa determina un ruolo ben definito del Servizio sociale territoriale destinato certamente a rilevare le eventuali condizioni di inidoneità o inadeguatezza del nucleo familiare ma, soprattutto, a intervenire – laddove possibile – con azioni di sostegno dirette a rimuovere tali condizioni. Peraltro, la Suprema Corte specifica che la situazione di abbandono ricorre sia nel caso di rifiuto ostinato a collaborare con i Servizi sociali, sia nel caso in cui abbiano offerto al figlio condizioni esistenziali inadeguate per la sua sana crescita, di modo che l'adozione (con conseguente recisione dei legami biologici) resti l'unica soluzione praticabile.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Separazione e divorzio

riconoscimento di un maggior
periodo di permanenza

Cassazione civile, Sez. I,
6 giugno 2023, n. 15878

La Corte di cassazione afferma che, nell'ambito dei provvedimenti relativi alla prole disposti a seguito della separazione dei coniugi, laddove uno dei due voglia vedersi riconosciuto un maggior periodo di permanenza del figlio presso di sé durante il periodo estivo rispetto a quanto riconosciuto in precedenza dal giudice, non è sufficiente allegare la condizione relativa alla disponibilità di un'abitazione al mare o in montagna dove il figlio ha trascorso lunghi periodi di vacanza in costanza di matrimonio dei genitori, se la stessa proposta non è poi controbilanciata da un impegno del genitore appellante a trascorrere in prima persona con il figlio il maggior tempo richiesto.

Il minore ha diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascun genitore: è quanto dispone l'articolo 337-ter del codice civile.

Al fine di perseguire tale obiettivo, il giudice adotta i provvedimenti relativi ai figli con esclusivo riferimento al loro interesse morale e materiale: stabilisce a quale genitore sono affidati, determinando tempi e modalità della loro presenza presso ciascun genitore.

Giurisprudenza nazionale

Misure speciali di protezione

Minorenni stranieri non accompagnati

riconoscimento della protezione umanitaria

Cassazione civile, Sez. I,
9 maggio 2023, n. 12317

La Corte di cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso con il quale il Ministero dell'interno ha impugnato la sentenza della Corte d'appello di Trieste che riconosce la protezione umanitaria allo straniero che aveva lasciato il suo Paese quando ancora minorenne, basandosi sulla mancanza di legami parentali nello Stato di accoglienza e sul percorso di inclusione già avviato.

Il Ministero dell'interno denuncia la mancata considerazione, da parte della Corte d'appello di Trieste, di un elemento fondamentale quale la non pericolosità della zona di residenza del richiedente. Il ricorso, però, viene rigettato in quanto non è stato precisato su quali circostanze la Corte avrebbe dovuto procedere all'accertamento.

Il Codice di procedura civile, all'articolo 360, comma 1, n. 5), *Sentenze impugnabili e motivi di ricorso*, dispone che «Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in un unico grado possono essere impuginate con ricorso per cassazione [...] 5) per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti».

Laddove per decisivo si intende un fatto tanto rilevante che, se fosse stato accertato e considerato ai fini della controversia, il procedimento avrebbe avuto un differente esito.

La non pericolosità della zona avrebbe potuto probabilmente rappresentare un elemento determinante, ma la Corte di cassazione fa emergere la non aderenza delle motivazioni addotte alla fattispecie in oggetto, ritenendo, dunque, che debba essere assicurata la protezione umanitaria allo straniero giunto minorenne in Italia.

FOCUS TEMA- TICI

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

Sono presenti tre tipologie diverse:

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

Focus tematici

L'integrazione dei minorenni Rom, Sinti e Caminanti: un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

A oggi, non esiste una definizione concordata a livello internazionale che indichi quali gruppi integrano il concetto di minoranza.

Si sottolinea spesso che l'esistenza di una minoranza è una questione di fatto e che qualsiasi definizione debba includere sia i fattori oggettivi (come l'esistenza di un'etnia, di una lingua o di una religione condivisa), sia i fattori soggettivi (incluso il fatto che gli individui devono identificarsi come membri di una minoranza).

Secondo la definizione del Consiglio d'Europa (COE) le espressioni Rom¹ e nomadi sono usate in maniera generica e ricomprendono i popoli Rom, Sinti, Kale, Romanichals, Boyash/Rudari, Egiziani balcanici, gruppi orientali e gruppi come i Caminanti, Yenish e le popolazioni designate sotto il termine amministrativo *Gens du voyage*, così come le persone identificate come zingare.

Comune denominatore di queste popolazioni sono le continue migrazioni che non hanno permesso l'instaurarsi di un legame privilegiato con un territorio specifico. Difatti, non sono considerate una minoranza territoriale, ma una minoranza diffusa perché disseminata un po' ovunque in diversi Stati (solo sul territorio europeo vivono oltre sei milioni di persone di etnia Rom).

Con riferimento al tema della promozione e protezione dei diritti delle minoranze, uno dei documenti di maggior rilievo delle Nazioni Unite è la risoluzione 18 dicembre 1992, A/RES/47/135, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, adottata dall'Assemblea generale sul presupposto che uno degli obiettivi imprescindibili, così come proclamato anche nello *Statuto delle Nazioni Unite*, è promuovere e sostenere sempre il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Dichiarazione del 1992 basa i suoi contenuti sul presupposto indefettibile che una società intesa nel suo insieme e contestualizzata in uno Stato di diritto fondato sulla democrazia, porti con sé la promozione e la realizzazione dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze. Nel documento, difatti, troviamo riconosciuti alcuni diritti e libertà fondamentali quali: il godimento della propria cultura, la professione e pratica religiosa, la partecipazione effettiva alla vita pubblica in ambito culturale,

¹ A oggi, la popolazione Rom è una minoranza etnica distinta e disseminata in tutto il globo, e i Rom residenti in Europa sono circa 12 milioni. Il termine Rom, che significa uomo in lingua romani, viene solitamente utilizzato a livello europeo e internazionale per indicare le diverse comunità riconducibili all'etnia Rom. Il termine fu utilizzato per la prima volta durante il Congresso Mondiale svolto a Londra nel 1971, quando i rappresentanti di queste comunità adottarono un inno, una bandiera e l'*International Roma Day* (8 aprile).

religioso, sociale, economico e infine la libertà di esercitare i propri diritti. Per contro, agli Stati è richiesto di applicare misure legislative specifiche di promozione e protezione, quali: la garanzia che queste minoranze possano esercitare i loro diritti umani e le loro libertà fondamentali, la creazione di condizioni favorevoli per far sì che possano esprimere liberamente la loro cultura, la garanzia di una loro partecipazione allo sviluppo e al progresso economico, la protezione della loro identità nazionale.

Nella Dichiarazione del 1992, le Nazioni Unite, all'articolo 1, trattano del concetto di minoranza in relazione a una propria identità nazionale o etnica, culturale, religiosa e linguistica e che, con riferimento a questi aspetti, si distingue dalla maggioranza della popolazione di una nazione. Paradossalmente, le minoranze trovano un riconoscimento più dettagliato ed esauriente rispetto al concetto di popolo nell'articolo 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, adottato il 16 dicembre del 1966 dalle Nazioni Unite, dove i diritti sono riconosciuti ai singoli individui e non alla minoranza in quanto comunità o collettività.

Nel quadro delle attività del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, il periodo dal 2008 al 2011 è stato oggetto di analisi delle questioni relative alle minoranze, dando vita a una relazione intitolata *Minorities issues in the 1st cycle of the UPR process* (UPR) a firma del relatore speciale sulle questioni inerenti alle minoranze, figura determinante all'interno del Consiglio dei diritti umani, istituito nel 2005 con il compito fondamentale - tra i vari - di identificare le buone prassi e i mezzi attraverso i quali superare gli ostacoli esistenti per la piena ed effettiva realizzazione dei diritti delle persone appartenenti a una minoranza. Dal resoconto è emerso che il tema delle minoranze è stato il nono più discusso nel corso dell'UPR (*Universal Periodic Review*) con 895 raccomandazioni fatte a 137 Paesi membri. In quell'occasione, l'Italia ha ricevuto dieci raccomandazioni (56-66) con l'esortazione a migliorare la condizione di vita di Rom, Sinti e Caminanti, adottando ulteriori misure per garantire la loro parità di accesso ai servizi basilari.

La normativa di settore è stata profondamente arricchita da interventi di organizzazioni internazionali che hanno elaborato vari strumenti giuridici e iniziative volte al riconoscimento, alla protezione e all'integrazione di dette comunità, tra cui spicca per importanza la Decade sull'inclusione dei Rom 2005-2015 (poi rinnovata), un progetto a carattere internazionale che ha visto la partecipazione di 20 Paesi che hanno collaborato confrontandosi su questioni determinanti quali la povertà, la discriminazione e il genere.

I diritti delle minoranze e il relativo sistema di tutela sono una tematica trasversale in Europa e in quanto tale viene affrontata da diversi organismi, ciascuno sulla base del proprio mandato. La forte esclusione sociale e le condizioni di estrema povertà sono fattori che non permettono il libero esercizio dei diritti fondamentali da parte delle popolazioni Rom.

La necessità di far fronte a una simile situazione è stata avvertita dai Paesi dell'Unione europea come una responsabilità a cui poter e dover fare fronte insieme, sul presupposto che l'Unione e l'intero sistema europeo di protezione dei diritti umani, si basano sul divieto di discriminazione fondato su questioni etniche e sul principio di eguaglianza (rispettivamente desumibili dall'articolo 21 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* e dall'articolo 2 del *Trattato sull'Unione europea*).

Ed è proprio l'obiettivo di una piena partecipazione delle comunità Rom e Sinti all'elaborazione e attuazione di ciascuna strategia e in tutte le decisioni che riguardano la loro esistenza, il principio di base del Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), adottata con la *Decisione 2 dicembre 2003, n. 3/03* del Consiglio dei ministri. Tale documento è da considerarsi il più rilevante dell'area OSCE in tema di Rom e Sinti, perché dettaglia le misure speciali intese a garantire che le popolazioni Rom abbiano un ruolo nella società in cui vivono.

Al fine di promuovere la parità di trattamento dei Rom e la loro integrazione sociale ed economica nelle società europee, nel 2011 la Commissione europea ha proposto un *quadro europeo delle strategie nazionali di inclusione dei Rom* che, nel tempo ha dato vita ad azioni di lotta alla discriminazione e sulla riduzione della povertà (si veda al riguardo la raccomandazione del Consiglio 9 dicembre 2013, 2013/C 378/01, *su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri*, risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2017, 2017/2038(INI), *sugli aspetti relativi ai diritti fondamentali nell'integrazione dei Rom nell'Unione europea: lotta all'antiziganismo*).

I più proficui risultati si sono raggiunti nel settore dell'istruzione con l'abbandono scolastico ridotto del 19%, ma i progressi sono stati limitati dalla non vincolatività della strategia.

Sempre con riferimento ai dati, l'*Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali* (FRA) ha pubblicato nel 2019 un'indagine intitolata *Roma and Travellers in six countries* dalla quale risulta che il 45% si è sentito discriminato in almeno un ambito della vita (accesso limitato all'istruzione, ostacoli all'integrazione nel mercato del lavoro, mancanza di un'assistenza sanitaria adeguata,

condizioni di vita precarie, l'accesso inadeguato alla giustizia). Giunto a scadenza il quadro strategico, nell'ottobre del 2020, la Commissione europea ha adottato il **nuovo quadro strategico dal 2020 al 2030** per promuovere l'integrazione dei Rom in situazioni di esclusione, quale primo contributo di attuazione all'interno del **Piano di azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**. Il piano definisce un approccio globale fondato su tre pilastri: uguaglianza con tutti gli altri membri della società, inclusione sociale ed economica e partecipazione alla vita politica, sociale, economica e culturale. Questo quadro è stato rafforzato dalla raccomandazione sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom adottata dal Consiglio il 12 marzo 2021, che assicura la piena collaborazione tra Commissione e Stati membri.

Nella seduta **plenaria del 5 ottobre 2022**, *Ending poverty and discrimination faced by Roma people*, al termine di un acceso dibattito, il Parlamento europeo ha adottato una serie di raccomandazioni volte a migliorare la precaria situazione degli insediamenti Rom nell'UE.

Per porre rimedio a questa situazione, il Parlamento chiede strategie a breve e lungo termine sostenute da sufficienti finanziamenti dell'UE e nazionali, in particolare il **Fondo sociale europeo Plus** (ESF+), che finanzia l'integrazione sociale ed economica delle comunità emarginate, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri dovrebbero distribuire i fondi a livello regionale e locale per rispondere meglio ai bisogni immediati dei Rom che vivono negli insediamenti sul territorio dell'UE e si richiede di eliminare gradualmente gli insediamenti Rom emarginati in tutta l'UE entro il 2030.

In merito alla partecipazione di bambini e giovani Rom, gli eurodeputati chiedono che i primi siano adeguatamente inclusi nei piani d'azione nazionali per la garanzia dell'infanzia, che si lavori per promuovere la coesione sociale e l'occupazione tra i giovani Rom nella considerazione del loro essere un obiettivo qualitativo indiscutibile da raggiungere per la partecipazione democratica.

In Italia, il concetto di minoranza è legato alla peculiarità linguistica e trova il suo fondamento nell'articolo 6 della Costituzione.

Al termine di un complicato dibattito parlamentare, la legge 15 dicembre 1999, n. 482, *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche* introduce nell'ordinamento, in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali all'articolo 2, una disciplina organica di tutela delle lingue e delle culture minoritarie storicamente presenti in Italia, ma delimita un perimetro ristretto

di minoranze linguistiche, escludendo il popolo Rom sulla base di un principio di territorialità in quanto, come già accennato, minoranza diffusa non legata a un singolo territorio.

Un tentativo di modifica si è avuto con la proposta di legge n. 2858 - presentata alla Camera dei deputati nel luglio del 2007, ma decaduta per fine anticipata della legislatura - nella quale si proponeva l'estensione delle disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche-storiche.

Le ultime legislature sono caratterizzate da profondi dibattiti sulla possibilità di includere tra le minoranze linguistiche nazionali le comunità Rom, Sinti e Caminanti, ma il legislatore non è ancora intervenuto sul tema. A ogni modo, l'Italia ribadisce l'impegno a promuovere e tutelare i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, linguistiche e religiose: lo ha ricordato il Rappresentante permanente d'Italia presso l'ONU a Ginevra, l'ambasciatore Vincenzo Grassi, intervenendo nell'ambito del Dialogo Interattivo con il Relatore Speciale sulle questioni inerenti alle minoranze, Fernand de Varennes, nel quadro della 52ma sessione del Consiglio dei diritti umani.

Grassi ha ricordato il 30° anniversario della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze (2022), sottolineando l'importanza di tale tema, soprattutto nel contesto di conflitti armati e crisi umanitarie.

Focus tematici

Sistemi internazionali di protezione dei minorenni stranieri:

un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

La protezione internazionale è un istituto generale del diritto di asilo e anche i minori di età, come gli adulti, hanno diritto a beneficiare delle garanzie dei sistemi di protezione internazionale. Il diritto di asilo – riconosciuto dall'articolo 18 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* – è un diritto sostanziale concesso a coloro che soddisfano i criteri stabiliti nella *Convenzione sullo statuto dei rifugiati (Convention relating to the status of refugees)* firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, consolidatasi come diritto internazionale consuetudinario nell'ambito dei sistemi internazionali di protezione. La Convenzione, che si basa sul principio fondamentale del non respingimento (*non-refoulement*), in virtù del quale nessun rifugiato può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita può essere messa in pericolo, considera rifugiato colui che «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trovi fuori del Paese in cui è cittadino e non possa, o non voglia, a causa di quel timore, avvalersi della protezione di quel Paese». A sua volta, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, intervenuta nel panorama internazionale quasi quarant'anni dopo, disciplina l'obbligo per lo Stato parte di adottare tutte le misure adeguate affinché il minorenne che cerca di essere riconosciuto come rifugiato (solo o accompagnato dai genitori o da altro adulto), possa beneficiare della protezione e dell'assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla stessa Convenzione e da altri strumenti a carattere internazionale (articolo 22).

Il merito di aver rinnovato il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo nei vari sistemi nazionali va al diritto dell'Unione europea per aver introdotto un sistema europeo comune di asilo (CEAS¹) in merito ai presupposti del riconoscimento, del contenuto della protezione internazionale e delle relative procedure, nonché un ulteriore livello di protezione internazionale – quella sussidiaria – oltre allo *status* di rifugiato.

La protezione internazionale, quindi, include due livelli: lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria. Le premesse per il riconoscimento di queste due forme di protezione sono da ricercarsi nella *direttiva del Consiglio UE del 29 aprile 2004, 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della*

¹ Cfr. anche, per un più ampio quadro informativo sulle politiche europee in materia di migrazione e di asilo il sito istituzionale del Consiglio UE: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>.

*protezione riconosciuta*² cui è stata data attuazione nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (cosiddetto decreto Qualifiche). Lo *status* di rifugiato (ex articolo 2 della direttiva 2004/83/CE) è riconosciuto a chi ha un fondato timore di poter essere vittima di persecuzione in casi di rimpatrio. Due le questioni rilevanti: il concetto del fondato timore, che è il risultato della componente soggettiva – cioè la paura – sommata a una componente oggettiva, quale la ragionevole fondatezza (non è quindi richiesto che il soggetto abbia già effettivamente subito persecuzioni) e, in secondo luogo, la definizione di atti persecutori, che ricomprende tutti quegli atti tali da rappresentare una violazione grave – per natura o frequenza – dei diritti umani fondamentali (atti di violenza fisica, psichica o sessuale, provvedimenti legislativi, amministrativi o comunque per loro natura discriminatori, azioni giudiziarie sproporzionate e in ogni caso atti motivati da discriminazioni dovute alla razza, alla religione, alla nazionalità).

La persona ammissibile alla protezione sussidiaria (ex articolo 2 della direttiva 2004/83/CE) è il cittadino di un Paese terzo o un apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese. La protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancita dalla Convenzione di Ginevra.

Dopo aver riconosciuto loro lo *status*, gli Stati membri forniscono un permesso di soggiorno (valido 3 anni per i rifugiati e 1 anno per i beneficiari della protezione sussidiaria) rinnovabile, oltre all'accesso a informazioni sui diritti e gli obblighi previsti dallo *status* di protezione loro applicabile, quali istruzione, assistenza sociale, occupazione, assistenza sanitaria. Entrambi possono essere revocati per gravi motivi o per il miglioramento radicale della situazione del Paese di origine.

Gli Stati membri sono tenuti a determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata sul territorio dell'Unione da un cittadino di un Paese terzo sulla base di criteri oggettivi e predeterminati.

Questo aspetto è previsto dal [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) (regolamento Dublino III), che sostituisce il [regolamento del Consiglio \(CE\) n. 343/2003](#) (regolamento Dublino II).

² Successivamente modificata dalla [direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011](#)

Spesso la regola applicata è quella per cui il Paese competente a valutare la domanda di protezione internazionale è il primo Paese europeo in cui si è entrati. Ma se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, competente per l'esame della sua domanda di asilo sarà lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, esclusivamente se ciò corrisponda al miglior interesse del minore. È quanto dispone l'articolo 6 del [regolamento \(CE\) n. 343/2003](#), basato sul principio dell'unità del nucleo familiare, che ha come obiettivo quello di riunire il minore non accompagnato con un familiare già presente sul territorio dell'Unione.

Ma nel caso di minorenni non accompagnati che chiedono protezione internazionale nell'Unione europea e non abbiano familiari nel territorio degli Stati membri interviene la [proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 604/2013](#), che disciplina due ipotesi: quella del minore di età che ha presentato più domande tra cui una nello Stato membro in cui si trova attualmente, e quella in cui il minore non accompagnato ha presentato domanda unicamente nello Stato in cui si trova. Il paragrafo 4 *quinqüies* non prevede un criterio per determinare la competenza, bensì una norma che consente agli Stati membri di informarsi in merito alle nuove competenze assunte. Grazie a tale disposizione, lo Stato membro precedentemente competente per una "procedura Dublino" può chiudere il caso a livello amministrativo interno. Con riferimento all'ordinamento nazionale, con l'espressione minore straniero non accompagnato, si intende – ai sensi della [legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati](#) (cosiddetta legge Zampa), il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabile in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

L'Italia è l'unico Paese europeo a essersi dotato, con la legge n. 47 del 2017, di una normativa specifica rivolta ai minori stranieri non accompagnati, rafforzando gli strumenti di tutela riconosciuti dalla normativa vigente in Italia. Nello specifico, viene introdotto il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, che non prevede deroghe di alcun tipo.

Saranno quindi rilasciati permessi di soggiorno – per minore età o per motivi familiari – validi fino al compimento della maggiore età. Alla legge Zampa, inoltre, va il merito di aver introdotto presso la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, il [Sistema informativo nazionale dei minori non](#)

accompagnati (SIM) che prevede il censimento costante dei minorenni stranieri presenti sul territorio e la gestione dei dati anagrafici e sensibili, con un *focus* specifico al collocamento in accoglienza e la presa in carico da parte dei servizi sociali territorialmente competenti. Prima dell'adozione delle direttive dell'Unione europea, nell'ordinamento italiano la normativa in materia di protezione internazionale risiedeva principalmente nella previsione del diritto di asilo costituzionale, nella **legge 28 febbraio 1990, n. 39, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo**, contenente disposizioni sulle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, nonché nell'articolo 19, comma 1, del **decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero**, che vieta l'allontanamento in caso di rischio di persecuzione.

L'articolo 10 della nostra **Carta Costituzionale** prevede espressamente che lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Per molto tempo è mancata una legge integralmente attuativa del principio costituzionale, tempo in cui il diritto di asilo è rimasto ancorato a quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951, ratificata in Italia con la **legge 24 luglio 1954, n. 722**. La scarsa applicazione in Italia della disciplina sul diritto d'asilo e sullo status di rifugiato nei confronti dei minorenni, va ricondotta all'incertezza normativa e alle lungaggini delle procedure amministrative previste per il riconoscimento, ma soprattutto all'introduzione del divieto di espulsione dei minorenni previsto dal **decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero** che, all'articolo 19 disciplina il divieto di espulsione e di respingimento. Per lungo tempo è stata considerata una sufficiente forma di tutela, ma questo divieto – introdotto per differenti ragioni giuridiche – viene meno con il raggiungimento del diciottesimo anno di età; cosa che non accade con il riconoscimento dello status di rifugiato.

In presenza di serie ragioni di carattere umanitario, però, si provvederà a disapplicare la clausola di cessazione: è quanto si deduce dalla lettura del combinato disposto degli articoli 9, comma 2, e 15, comma 2, del **decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme**

minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta secondo il quale «in presenza di gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine, l'eventuale clausola di cessazione della protezione internazionale quindi, non può essere applicata e, pertanto, la protezione non cessa».

Il **decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato** prevede, all'articolo 19, comma 6, precise misure di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Ogni ordinamento è vincolato all'adozione di misure idonee ad assicurare in ogni fase della procedura la necessaria rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati da parte di un tutore legale o di un organismo incaricato della cura e del benessere degli stessi. Nella prassi, la mancanza del rispetto dei tempi previsti per la nomina del tutore (che ai sensi dell'articolo 26, comma 5, decreto legislativo n. 25 del 2008 deve avvenire entro le 48 ore successive alla comunicazione del questore a opera del giudice tutelare), determina una sospensione della procedura di asilo che rischia di avere ricadute psicologiche sul minorenne. Il minorenne richiedente asilo è temporaneamente affidato ai Servizi sociali del Comune in cui si trova. L'autorità che riceve la domanda di asilo del minorenne non accompagnato sospende il procedimento e ne dà comunicazione al tribunale per i minorenni e al giudice tutelare competente per territorio ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore (articoli 343-346 del codice civile), nonché per l'adozione dei provvedimenti conseguenti (articolo 371, comma 1, del codice civile). Infine, l'ente locale che accoglie il minorenne informa il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, e per conoscenza lo stesso servizio centrale, dell'avvenuta presa in carico del minorenne: l'autorità giudiziaria, sentito il minorenne, conferma il suo inserimento nelle strutture di accoglienza che lo ospitano, qualora ciò risulti in linea con il suo interesse.

Nell'ambito del cosiddetto Pacchetto Sicurezza, è stata introdotta la **legge 15 luglio 2009, n. 94, recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica** (più nota come Legge Sicurezza), che ha disciplinato il reato di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato. Tale fattispecie, però, non può essere applicata al minorenne, alla luce dei principi di natura costituzionale e di diritto internazionale pattizio in materia di tutela del minorenne e di garanzia del suo superiore interesse, e per i quali la legge istituisce un sistema strutturato di accoglienza e di protezione legale.

Nell'ambito dei sistemi di protezione internazionale rientra anche la tutela riservata ai minorenni scomparsi, fenomeno dovuto a molteplici cause tra cui rientrano certamente i fenomeni della tratta, dello sfruttamento a fini sessuali o lavorativi. Negli ultimi vent'anni, il legislatore italiano ha influenzato, con ragguardevoli modifiche, l'intero sistema a tutela dei fenomeni sopracitati, ma recentemente i cosiddetti decreti Sicurezza ([decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, 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](#) e [decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica](#)) hanno determinato un affievolimento dei livelli di tutela in materia di diritto di asilo e di accoglienza migranti, soprattutto con riferimento all'abolizione della protezione umanitaria e alla restrizione del sistema di accoglienza. Tutto questo ha contribuito a esasperare un sistema, già in parte compromesso, per cui tanti minorenni stranieri sul nostro territorio si ritrovano a essere invisibili, e conseguentemente facile preda per la criminalità organizzata.

Secondo l'ultimo rapporto presentato dal [Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse](#) le denunce di minorenni scomparsi, solo nel 2019, sono state 8.331. Lo scorso ottobre, il Consiglio dei ministri ha deliberato l'adozione del [Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025](#), attuando la [direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/36/UE](#) che concerne la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Il Piano determina le strategie sul tema fino al 2025, delineando le azioni finalizzate alla sensibilizzazione, prevenzione, emersione e integrazione sociale delle vittime, e si basa sui quattro pilastri internazionali che orientano la lotta alla tratta degli esseri umani: la formazione a tutto campo degli operatori, una più strutturata lotta al crimine, maggiore protezione per le vittime e in particolare per i soggetti vulnerabili (tra cui i minorenni), cooperazione e rete di supporto.

Focus tematici

Il diritto al cibo e alla sicurezza alimentare quali diritti fondamentali dei minorenni: un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

Tra i diritti umani garantiti a livello internazionale occupa un posto di rilievo quello relativo all'alimentazione, riconosciuto per la prima volta dall'articolo 25 della *Dichiarazione universale dei diritti umani*. La sua importanza è stata poi confermata nella Dichiarazione universale sull'eradicazione della fame e della malnutrizione del 1974 (intitolata Impegno internazionale sulla sicurezza alimentare mondiale e adottata in occasione della Conferenza mondiale dell'ONU sull'alimentazione tenutasi a Roma), oltre che in successivi atti quali, ad esempio, la Convenzione internazionale relativa ai diritti economici, sociali e culturali (*International covenant on economic, social and cultural rights - ICESCR*) che, nel tempo, hanno strutturato sempre meglio la garanzia del diritto e la sua attuazione. Ne è un chiaro esempio il *commento generale del 12 maggio 1999, n. E/C.12/1999/5*, a opera del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, nel quale si afferma che il diritto a un'adeguata alimentazione è indissolubilmente legato alla dignità della persona umana ed è indispensabile per l'adempimento degli altri diritti umani. Per molto tempo il diritto al cibo è stato riconosciuto in quanto strettamente collegato al diritto alla vita e al diritto alla dignità umana, ma l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella *risoluzione 20 dicembre 2004, n. A/RES/59/202, The right to food*, ne ha affermato il carattere autonomo, ritenendolo un diritto a sé stante da garantire a ciascun individuo «al fine di essere liberi dalla fame e di mantenere e sviluppare le proprie capacità fisiche e mentali».

Ma cosa significa esattamente "diritto al cibo"? Ogni essere umano ha diritto a una sufficiente quantità di cibo, proporzionata al fabbisogno fisico, adeguata in termini nutrizionali e in ogni caso accessibile da un punto di vista economico. Jean Ziegler, primo relatore speciale sul diritto al cibo presso le Nazioni Unite, ha affermato che il diritto al cibo sottintende «il diritto ad avere accesso regolare, permanente e senza restrizioni, direttamente o mediante acquisti finanziari, a un'alimentazione quantitativamente e qualitativamente adeguata e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali del popolo a cui appartiene il consumatore, e che assicuri un benessere fisico e mentale, individuale e collettivo, una vita appagante e dignitosa senza paura» (*rapporto del Relatore speciale sul diritto al cibo, Jean Ziegler, A/HRC/7/5*, par. 17).

È necessario garantire, quindi, non solo il diritto a vivere liberi dalla fame, come si deduce dall'articolo 11 della Convenzione internazionale relativa ai diritti economici, sociali e culturali, ma anche l'accesso a un adeguato livello di alimentazione.

Le componenti principali del diritto al cibo, infatti, sono tre: la disponibilità (concetto legato alla sostenibilità), l'accessibilità (economica e fisica), l'adeguatezza (principi nutritivi adeguati). Il concetto di *food security*, un obiettivo a cui mirano quelle *policy* attuate per garantire un minimo livello di sussistenza, è integrato dai primi due aspetti: disponibilità e accessibilità. Ma il *food security* da solo non è sufficiente, non potendo considerare soddisfacente la garanzia di un "livello minimo di sussistenza". Per questo motivo, l'adeguatezza interviene come un discriminante qualitativo essendo legato strettamente alla dignità di ogni persona.

Diritto al cibo non vuol dire solo libertà dalla fame, ma anche dalla malnutrizione (intesa come mancanza di principi nutritivi basilari per una sana crescita) che è causa del 45% delle morti dei minorenni sotto i 5 anni. Al concetto di malnutrizione sono legati diversi aspetti, quali la malnutrizione per difetto, la carenza di micronutrienti, il sovrappeso e l'obesità. La cattiva alimentazione dei minorenni, che sia carenza di nutrienti oppure obesità, è un argomento che meriterebbe un altissimo livello di attenzione perché i dati a supporto sono davvero preoccupanti e richiedono misure urgenti che attenuino i risultati già fortemente negativi. L'Organizzazione mondiale della salute (Oms) stima che ogni anno muoiano 10 milioni di bambini e bambine prima dei 5 anni: di questi 10 milioni, un terzo è dovuto alla sottanutrizione; altri 148 milioni di bambini sono sottopeso. A questi numeri, si contrappongono dati altrettanto sconcertanti con riferimento all'obesità, rispetto alla quale l'Oms rileva che circa 43 milioni di bambini e bambine di età inferiore ai 5 anni, superano di molto la soglia del peso forma.

Il diritto al cibo, inoltre, soffre di uno squilibrio nell'effettivo riconoscimento della sua garanzia a ciascun individuo e, ancor peggio, a ciascun minorenne: la strada verso una disciplina organica sul tema, prevede ancora molti sforzi e numerose azioni a livello internazionale. Quali le cause determinanti? A una preesistente condizione di squilibrio tra i continenti, è andata ad aggiungersi la pandemia da Covid-19, che ha oggettivamente acuito le differenze sociali, la volatilità dei prezzi alimentari dovuta alle crisi finanziarie che si sono susseguite negli ultimi decenni (e a cui si aggiungono gli effetti conseguenti alla pandemia), il cambiamento - leggasi peggioramento - climatico che minaccia i raccolti e le produzioni agricole di molti Paesi e, non ultimo, una certa difficoltà a stabilire una linea di azione comune dei vari Stati che preveda impegni chiari e precise sanzioni.

A partire dalla Conferenza internazionale sulla nutrizione (Cin) del 1992, sponsorizzata congiuntamente dalla FAO e dall'Oms, molto è

stato fatto per ridurre fame e malnutrizione. In quell'occasione fu adottata all'unanimità la Dichiarazione mondiale e piano d'azione per la nutrizione, con la quale l'Unione europea e i delegati di 159 Paesi, si sono impegnati a eliminare o almeno ridurre le morti per malnutrizione. Un risultato di rilievo è da rinvenire nella stesura dei Piani nazionali di azione per la nutrizione (Npan), ma nonostante l'impegno di tutti questi anni, non è stato possibile realizzare grandi miglioramenti su questo versante.

L'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nel garantire a tutti il diritto a un *adequate food*, prevede anche misure specifiche che gli Stati dovrebbero attuare per garantire alle popolazioni un diritto considerato imprescindibile. Oggi è ampiamente condivisa l'idea che gli Stati abbiano l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare il diritto al cibo. La necessità che gli Stati tutti si impegnino nel mettere in campo azioni attuative delle obbligazioni di cui sopra, è stata evidenziata, inoltre, nell'ottobre 2014 durante la *41° sessione del Comitato sulla Food Security* (CFS41), anche alla luce degli obiettivi raggiunti a livello globale grazie alla messa in pratica, negli ultimi dieci anni, delle *Linee guida per il diritto all'alimentazione*, approvate all'unanimità nel 2004 dal Consiglio della *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), utili a orientare le azioni dei vari Stati e promuovere un metodo di lotta alla fame con l'obiettivo di tutelare il più possibile i diritti umani.

Michael Fakhri, Relatore speciale del diritto al cibo dal 2020, nella sua prima relazione tematica sottolinea la «necessità di ripensare la *ratio* e le regole che attualmente governano le politiche del commercio mondiale». E a tal riguardo, è interessante soffermarsi sulle prescrizioni elencate nell'*Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile*, che si pone come secondo obiettivo quello di mettere fine alla fame e a tutte le forme di malnutrizione, in particolare per le persone più vulnerabili (come ad esempio i neonati), raggiungere un buon livello di sicurezza alimentare e promuovere un'agricoltura sostenibile, ovunque nel mondo. Il traguardo è quello di mettere fine a tutte le forme di malnutrizione entro il 2030 e raggiungere, entro il 2025, gli obiettivi condivisi a livello internazionale contro l'arresto della crescita e il deperimento nei bambini e nelle bambine sotto i 5 anni di età. A seguito della seconda *Conferenza internazionale sulla nutrizione* (ICN2) inserita nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, è stato dichiarato il *Decennio di azione ONU sulla nutrizione 2016-2025* (adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 1° aprile 2016 con *risoluzione A/RES/70/259*), da intendersi come un programma globale che prevede azioni a livello nazionale; una *chance*, per ciascuno Stato, di collaborare per un obiettivo comune, consolidare

gli sforzi per l'eliminazione della fame nel mondo, aumentando gli investimenti, coordinando le azioni e mettendo in campo politiche migliorative per la sicurezza alimentare. Peccato che, a oggi, solo tre Paesi, **Brasile, Ecuador, Italia**, abbiano formalmente assunto impegni nel quadro del Decennio di azione ONU. In particolare, l'Italia ha costituito il cosiddetto **Tavolo Italia per la Decade della Nutrizione**, insediatosi l'11 luglio 2017, integrato nel 2018 con un **decreto** del Ministero della salute e successivamente con un **Protocollo d'intesa** tra il Ministero della salute e la Federazione italiana Pubblici Esercizi (Fipe), per una collaborazione sulle corrette prassi alimentari per una sana e sicura alimentazione del cittadino. Il Tavolo Italia è stato costituito con l'obiettivo di mettere in atto precise azioni a opera di vari partenariati creati *ad hoc* tra più parti interessate e intervenire in un'ottica migliorativa nella lotta alla malnutrizione.

Strettamente connesso al diritto al cibo è inoltre il diritto alla salute tutelato, nel nostro ordinamento, dall'articolo 32 della Costituzione. Entrambi gli aspetti legati alla malnutrizione (la carenza di principi nutritivi come l'obesità) sono riconducibili al diritto alla salute. Nel caso di difficoltà economiche, le scelte relative al consumo si orienteranno con ogni probabilità su cibi e alimenti di scarsa qualità perché aventi un minor impegno di spesa. Nel caso opposto, l'enorme disponibilità di cibo potrebbe essere strettamente collegata a un problema di obesità in particolar modo laddove non ci sia, alla base, una sana educazione alimentare con una conseguente tendenza allo spreco. Il **Waste watcher** vale a dire l'Osservatorio permanente sullo spreco alimentare nelle famiglie italiane ha sottolineato che il tema dello spreco – sia a livello domestico sia derivante delle cattive abitudini delle istituzioni – è molto sentito dagli italiani soprattutto in una visione dell'Italia proiettata nel futuro. Per far fronte alla questione dello spreco, è stata emanata la **legge 19 agosto 2016, n. 166, Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi**, che si prefigge l'obiettivo di spronare i tecnici del settore a un cambio di tendenza, mirando alla diminuzione dello spreco di cibo: incentivi fiscali per incoraggiare la raccolta e la donazione di cibo non consumato, l'importanza del riciclo, la diffusione di informazioni sulla sostenibilità.

La Costituzione italiana, come già precisato, non tutela nello specifico il diritto al cibo, ma l'adesione dell'Italia a quei trattati internazionali che lo prevedono, permette al nostro ordinamento di non essere manchevole e non avere vuoti normativi. D'altronde, come specificato dall'articolo 117 della Costituzione «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento

comunitario e dagli obblighi internazionali». Per far fronte alla mancanza di una specifica tutela, è stata presentata la **proposta di legge costituzionale 20 maggio 2015, n.3133** sulla *Modifica all'articolo 32 della Costituzione, in materia di tutela della salute e della sicurezza alimentare e di diritto alle cure e all'accesso al cibo da parte degli indigenti* che intendeva modificare l'articolo 32 della Costituzione inserendo in maniera diretta e specifica il diritto al cibo, in modo che fossero maggiormente definiti i confini costituzionali della sua garanzia. Tuttavia, mancando a oggi, una tutela ben definita, un ruolo fondamentale lo ricopre la progettazione e la promozione di sistemi alimentari equi e sostenibili. Un chiaro esempio di *best practice* è il **Milan Urban Food Policy Pact** (MUFPP), un network composto da 148 città in tutto il mondo impegnate nel garantire un'alimentazione adeguata e accessibile, con un occhio attento alla biodiversità e allo spreco alimentare (si veda ad esempio il Piano per le mense scolastiche). Altro esempio interessante è stato l'Expo 2015 dal titolo "Nutrire il pianeta, Energia per la vita", un evento che ha acceso nuovamente i riflettori sul tema e che ha portato all'adozione delle **2015-2020 Food policy guidelines** da parte della città di Milano. Rimanendo in Lombardia, si segnala la legge votata dal Consiglio regionale lombardo il **6 novembre 2015, n. 34, Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo**, con la quale si persegue l'obiettivo di eliminare sul proprio territorio ogni forma di malnutrizione e/o cattiva alimentazione, per mezzo di politiche di contrasto alla povertà. A oggi, purtroppo, la norma risulta non adeguatamente implementata a causa dell'insufficiente coordinamento tra regioni, nonché tra Stato e regioni.

Focus tematici

Educare alla responsabilità: il ruolo dei ragazzi nel contrasto alla violenza di genere

un approfondimento giuridico

di Tessa Onida

Osservazioni sulla risoluzione del Consiglio d'Europa del 25 gennaio 2023, n. 2480, The role and responsibility of men and boys in stopping gender-based violence against women and girls¹.

«Una manifestazione dei rapporti di forza storicamente disuguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione», è con questa espressione che si è finalmente giunti, con la Convenzione di Istanbul², a una soddisfacente definizione di quel complesso, radicato e diffusissimo fenomeno costituito dalla violenza perpetrata nei confronti del genere femminile. Si tratta, infatti, di un fenomeno esteso, in modo più o meno significativo, in quasi tutti i Paesi del mondo tanto da potergli attribuire una vera e propria natura strutturale che, essendo basata sul genere, ha costituito storicamente «uno

- 1 Il testo completo è disponibile su: <https://pace.coe.int/en/files/31606>.
- 2 La Convenzione – adottata come la Risoluzione in commento sotto l'egida del Consiglio d'Europa – sottoscritta a Istanbul l'11 maggio del 2011 e ratificata dall'Italia nel 2013 con la legge 27 giugno 2013, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011*, rappresenta un'autentica pietra miliare nella lotta contro la violenza di genere perché si tratta del primo strumento internazionale, giuridicamente vincolante, volto a prevenire e combattere la violenza contro le donne e le ragazze. E che si tratti di uno strumento fondamentale è testimoniato anche dalla resistenza che stanno facendo alla sua ratifica alcuni Stati dell'Unione europea (evidentemente meno sensibili ai problemi della violenza di genere). Proprio in questo periodo l'UE si appresta finalmente a ratificarla a ben sei anni di distanza da quando l'ha sottoscritta a causa della forte opposizione di alcuni Paesi membri (Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania e Slovacchia) che oltre a non averla sottoscritta come singoli Paesi si sono opposti alla sua ratifica anche come Paesi facenti parte dell'UE. Adesso, tuttavia, grazie al parere della Corte di giustizia dell'UE del 6 ottobre 2021 è stato chiarito che l'Unione europea può ratificare la Convenzione di Istanbul anche senza l'accordo di tutti gli Stati membri; e quindi il Consiglio a maggio 2023 ha richiesto l'approvazione del Parlamento per poter concludere la procedura per la ratifica e il Parlamento europeo ha approvato la ratifica da parte dell'UE: occorrerà ora anche il voto favorevole del Consiglio dell'UE, ma con una votazione che si terrà a maggioranza qualificata che non potrà quindi essere "bloccata" dai veti di nessun Paese. Si ricorda, inoltre, che la Convenzione impone agli Stati non solo di dotarsi di una legislazione efficace, ma anche di verificarne in modo costante l'effettiva attuazione da parte di tutti gli attori, istituzionali e non, a partire da quelli appartenenti al sistema giudiziario. Nel perimetro tracciato dalla Convenzione, le politiche pubbliche devono pertanto essere orientate non solo alla conoscenza delle cause strutturali del fenomeno della violenza contro le donne, per rimuoverle in modo definitivo, agendo in particolare sulla prevenzione e sull'educazione, ma anche alla sua misurazione, qualitativa e quantitativa, nonché alla garanzia dell'effettivo accesso alla giustizia da parte delle donne per tutelare i loro diritti e alla loro efficace protezione con conseguente adeguata e rapida punizione degli autori.

dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini». Gli effetti negativi a breve e a lungo termine sulla salute fisica, mentale, sessuale e riproduttiva delle vittime di violenza di genere è un dato che conosciamo da tempo; conosciamo bene, infatti, i gravissimi danni che questo fenomeno produce sulle vittime che vanno dall'isolamento all'impossibilità di lavorare, fino ad arrivare alla riduzione delle capacità di prendersi cura di sé stesse e dei propri figli. È noto poi da tempo che anche i minorenni che assistono alla violenza all'interno dei nuclei familiari possono soffrire di disturbi emotivi e del comportamento così gravi da lasciare tracce indelebili lungo il corso della loro vita, trasformandoli in vittime secondarie anche se non sono mai stati direttamente oggetto di violenza in famiglia. Possiamo quindi legittimamente affermare che la violenza di genere non è un problema enorme solo per le persone che vengono colpite direttamente da questo fenomeno perché, in ultima analisi, i suoi effetti negativi si ripercuotono negativamente sul benessere dell'intera comunità. Non è un caso che il Rapporto dell'OMS del 2018 – *Valutazione globale e regionale della violenza contro le donne: diffusione e conseguenze sulla salute degli abusi sessuali da parte di un partner intimo o da sconosciuti* – abbia definito la violenza sulle donne un "problema di salute" di proporzioni globali che colpendo la società nel suo complesso dovrebbe essere riconosciuto non solo nelle convenzioni internazionali ma anche dai singoli Stati come una questione globale di diritti umani³.

³ Che il problema sia enorme ce lo dicono i dati: basti soffermarsi su quello relativo alla violenza contro le donne in Europa che ci dice che è un fenomeno che interessa circa 1 donna su 3 e che nessun Paese e nessun settore è immune da questa violenza. I dati dell'Istituto Nazionale di Statistica Toscana (Istat) in Italia mostrano poi che il 31,5% delle donne ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale, che le forme più gravi di violenza sono esercitate da partner o ex partner, parenti o amici e che gli stupri sono stati commessi nel 62,7% dei casi da partner. Nel Report del Servizio analisi criminale della Direzione centrale della Polizia criminale aggiornato al 20 novembre 2022 si evidenzia in particolare che: nel periodo 1° gennaio-20 novembre 2022 sono stati registrati 273 omicidi, con 104 vittime donne. Le donne uccise in ambito familiare e affettivo sono state 88; di queste, 52 hanno trovato la morte per mano del partner o ex partner. Il 58,8% delle donne è vittima di un partner o ex partner (57,8% nel 2020 e 61,3% nel 2019). Fra i partner assassini nel 77,8% dei casi si tratta del marito, mentre tra gli ex prevalgono ex conviventi ed ex fidanzati. Il 25,2% delle donne è invece vittima di un altro parente, il 5% di un conoscente e il 10,9% di uno sconosciuto. La percentuale di donne uccise nella coppia o in famiglia è più alta tra le 45-54enni (94,7%) e tra le 55-64enni (91,7%). Tra i moventi degli omicidi, il primo posto è occupato da "lite, futili motivi, rancori personali" (45,9%), valore rilevante per le vittime di entrambi i sessi (47,3% per gli uomini e 43,7% per le donne). Al secondo posto figurano i "motivi passionali" (11,6% degli omicidi), con una netta distinzione per sesso (20,2% per le donne e

Non sorprende, quindi, che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (COE) sia tornata ad affrontare questo tema nella risoluzione in commento, evidenziando – in primo luogo – la drammatica situazione presente negli Stati europei che, per essere superata, impone un radicale cambiamento di mentalità rispetto al passato dato che le leggi, da sole, non possono contrastare un fenomeno tanto radicato culturalmente e (troppo spesso) tollerato come questo⁴.

Troppi sono ancora gli uomini che pensano di poter picchiare, perseguitare, stuprare, sfruttare e abusare mentalmente e fisicamente le donne; troppi sono gli uomini che – appoggiandosi su un'idea di patriarcato che conferisce loro potere e privilegi – vivono i rapporti di profonda disuguaglianza nei confronti con le donne e questo non solo nei Paesi tipicamente maschilisti ma anche in quelli più avanzati da un punto di vista giuridico che, tuttavia, devono fare globalmente di più per contrastare questo fenomeno.

La risoluzione 25 gennaio 2023, n. 2480, *Il ruolo e la responsabilità di uomini e ragazzi nel porre fine alla violenza di genere nei confronti di donne e ragazze*, va proprio in questa direzione perché è stata approvata – anche sulla base dei dati forniti dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, European Institute for Gender Equality, (EIGE) che ha stimato che il costo della violenza di genere ammonta a 366 miliardi di euro all'anno nel solo contesto europeo – proprio con l'intento di contrastare questa piaga sociale e di indurre gli Stati a cambiare approccio a livello operativo attribuendo un ruolo da protagonisti agli uomini e ai ragazzi nella prevenzione e nella lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. Infatti, muovendo dalla convinzione che il genere maschile debba prendere consapevolezza di dover essere parte della soluzione (oltre che del problema) si invitano gli Stati a lavorare per attribuire agli uomini e ai ragazzi la responsabilità di agire per prevenire e combattere la violenza di genere, per rifiutare ogni manifestazione di mascolinità "dannosa" che, in realtà, niente ha a che vedere con un concetto moderno di mascolinità e per superare una mentalità intrisa di privilegi patriarcali.

Solo muovendosi in questa direzione si potrà creare un ambiente nel quale gli uomini – agendo come catalizzatori di un cambiamento che ponga fine all'impunità degli autori di violenza di genere – diventano essi stessi dei modelli positivi diffondendo, tra i pari, un pensiero che faccia percepire agli altri uomini quanto si deve essere

solo 6,0% per gli uomini).

⁴ Cfr., *supra*, nota 2 sull'opposizione alla sua ratifica da parte di alcuni Stati dell'UE, anche per l'Unione europea stessa.

“inorriditi” dal sessismo e dalla violenza di genere.

Il tutto all’insegna della consapevolezza che allorché si riesca a stringere un’alleanza con il genere maschile nella lotta per la parità e contro la violenza di genere avremo compiuto un passo decisivo per debellare il substrato culturale che sta alla base di questa piaga sociale.

In realtà, già a oggi, non sono pochi gli Stati che lavorano sull’educazione alla parità di genere dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, soprattutto durante la fase adolescenziale, nell’ottica di una società libera dalla violenza contro uno specifico genere con la convinzione che un messaggio quando viene da “i pari” acquista un’enorme forza culturale⁵ e che ciò potrà avvenire solo se anche il mondo maschile diventerà convinto alleato in questa battaglia⁶.

Del resto, si tratta di una via che – a guardar bene – gli Stati europei facenti parte del Consiglio d’Europa hanno cominciato a intraprendere, almeno a livello sovranazionale, da circa 10 anni: si pensi in proposito alla risoluzione 18 novembre 2014, n. 2027, *Focusing on the perpetrators to prevent violence against women*, nella quale l’Assemblea chiedeva di concentrarsi sugli autori per prevenire la violenza contro le donne; alla risoluzione 18 aprile 2019, n. 2274 del 2019, *Promoting parliaments free of sexism and sexual harassment*, che mirava a promuovere Parlamenti liberi dal sessismo e dalle molestie sessuali; e, più recentemente, alla risoluzione 6 dicembre 2021, n. 2405, *La revisione del Codice di condotta per i membri dell’Assemblea parlamentare: introduzione del divieto esplicito di sessismo, molestie sessuali, violenza sessuale e comportamento*

5 In Islanda, ad esempio, la situazione, pur complessa, sta cambiando: infatti questo Paese ha un punteggio elevato nell’Indice di uguaglianza di genere da oltre un decennio e le donne hanno raggiunto livelli decisionali molto alti e il potere sembra essere equamente condiviso fra uomini e donne. Questo potrebbe essere un indicatore del fatto che gli uomini sono disposti a svolgere un ruolo più attivo nella promozione della parità di genere; tuttavia, pur ottenendo un punteggio elevato per quanto riguarda l’uguaglianza di genere, l’Islanda presenta anche alti tassi di violenza domestica e abusi sessuali ma nel suo rapporto sull’Islanda, il GREVIO indica che c’è stato un aumento consistente e costante delle denunce. Nel 2021, la polizia ha registrato circa 1.000 denunce di violenza domestica.

6 Negli ultimi tempi si sono moltiplicate le prese di posizioni maschili contro la violenza rivolta alle donne, ci sono state manifestazioni ed eventi pubblici nelle città di numerosi Paesi per affrontare e vincere la violenza maschile. Stanno mutando i comportamenti degli uomini nella società: ad esempio aumenta a poco a poco il desiderio di vivere in modo più pieno la paternità e l’impegno nelle attività di cura indispensabili per il benessere delle relazioni familiari. Anche nei luoghi di lavoro il miglioramento è evidente sebbene ci sia ancora molta strada da fare per raggiungere in questo campo una piena condivisione all’atto pratico.

sessualmente inappropriato, del 2021 che ha ribadito la richiesta di una revisione del Codice di condotta per i membri dell’Assemblea parlamentare al fine di introdurre il divieto esplicito di sessismo, molestie sessuali e violenza sessuale e cattiva condotta⁷.

La risoluzione in commento si pone, quindi, in ideale continuità con le appena ricordate risoluzioni rafforzando il concetto che, affinché una norma giuridica-sociale sia credibile, deve essere non solo assimilata ma anche ben applicata dai capi di Stato e di governo oltre che dai parlamentari⁸ perché si tratta di figure pubbliche che rappresentano lo Stato e i suoi cittadini e hanno quindi una responsabilità particolare nel contribuire alla giustizia di genere e alla mobilitazione della società contro la violenza di genere.

A questo fine si raccomanda che gli Stati ratifichino la Convenzione di Istanbul che al paragrafo 4 dell’articolo 12 incoraggia gli uomini a contribuire attivamente alla prevenzione della violenza contro le donne e della violenza domestica (mentre al paragrafo 5 chiede che nessun retaggio culturale possa essere addotto come giustificazione per la violenza di genere)⁹.

La decostruzione (anche) dal lato maschile dei sistemi di privilegi patriarcali rappresenta infatti un passo fondamentale per raggiungere l’uguaglianza di genere e porre fine all’impunità degli autori di questo tipo di violenza¹⁰ anche perché, se è vero che la

7 Così anche l’importante richiamo alla *Dichiarazione di Dublino sulla prevenzione della violenza domestica, sessuale e di genere* del 30 settembre 2022 (adottata da ben 38 Stati membri del Consiglio d’Europa) dà un segnale forte per un impegno che garantisca strategie per combattere la violenza di genere mettendo in primo piano il ruolo degli uomini e dei ragazzi. Nella stessa direzione vanno – a livello ONU – la risoluzione A/HRC/35/10 del 2017, *Accelerare gli sforzi per eliminare la violenza contro le donne: coinvolgere uomini e ragazzi nella prevenzione e nella risposta alla violenza contro tutte le donne e le ragazze* e – di nuovo a livello europeo del Consiglio d’Europa – la raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2019)1 sulla *prevenzione e la lotta al sessismo*.

8 L’iniziativa di sensibilizzazione dell’Assemblea “#NotInMyParliament” è stata lanciata per prevenire e combattere il sessismo, le molestie e la violenza contro le donne nei parlamenti.

9 Cfr. il paragrafo 4: «Le Parti adottano le misure necessarie per incoraggiare tutti i membri della società, e in particolar modo gli uomini e i ragazzi, a contribuire attivamente alla prevenzione di ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione» e il paragrafo 5 «Le Parti vigilano affinché la cultura, gli usi e i costumi, la religione, la tradizione o il cosiddetto “onore” non possano essere in alcun modo utilizzati per giustificare nessuno degli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione».

10 La Convenzione di Istanbul ricomprende nella violenza di genere: «tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione

maggioranza degli autori della violenza contro il genere femminile sono uomini, è vero anche che nessun ragazzo nasce carnefice ma, certamente, se viene fatto crescere in un contesto che minimizza, normalizza e genera sessismo, la disuguaglianza di genere e la violenza contro le donne finiranno per rappresentare un passo troppo facile per chi non ha un senso "innato" di rifiuto dell'idea di prevaricare sugli altri e quindi anche sulle donne.

Il Consiglio d'Europa raccomanda pertanto agli Stati l'adozione di strategie e piani d'azione nazionali non senza aver tuttavia prima sottolineato la necessità di prevedere misure economiche consistenti e specifiche che promuovano la responsabilità e il ruolo di uomini e ragazzi e di adottare una normativa di primo e di secondo livello adeguata relativamente al tema violenza di genere nel senso che – ad esempio – deve essere previsto che il reato di stupro ricorre semplicemente quando non c'è da parte della vittima un consenso¹¹ «dato volontariamente come risultato della libera volontà della persona valutata nel contesto delle circostanze circostanti» in linea con i requisiti sanciti nell'articolo 36 della Convenzione di Istanbul. In un'ottica di evoluzione culturale, nella risoluzione del Consiglio d'Europa sono quindi considerate fondamentali le campagne di

o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata». L'impunità diffusa e le risposte inadeguate degli Stati nell'affrontare questo tipo di violenza sono spesso basate su stereotipi patriarcali del rapporto tra uomo e donna, e lascia molte donne vittime di violenza senza protezione e senza possibilità di ricorrere alla giustizia. È obbligo degli Stati occuparsi pienamente di questo fenomeno poiché non può esserci vera uguaglianza tra uomini e donne se queste ultime continuano a subire violenze su larga scala, nell'inerzia delle istituzioni statali. Per l'Italia è il caso *Talpis c. Italia* un esempio significativo in ambito di esecuzione delle sentenze perché la Corte europea per i diritti dell'uomo, oltre a una violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione, ha constatato una violazione dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in combinato disposto con i suddetti articoli. La Corte ha ritenuto che le violenze inflitte alla ricorrente fossero fondate sul sesso e che costituissero, perciò, una forma di discriminazione nei confronti delle donne. Le autorità, sottovalutando, con la loro inerzia, la gravità della violenza in questione, l'hanno sostanzialmente avallata.

11 Cfr. il caso della Spagna: la legge organica 1/2004 del 28 dicembre, *sulle Misure di Protezione contro la violenza di Genere* relativa alla lotta alla violenza di genere, adotta un approccio globale, con una serie di misure preventive (educazione, sensibilizzazione, salute), servizi di assistenza, l'istituzione di tribunali specializzati per i casi di violenza contro le donne e un servizio specializzato presso la procura. Tale legge si è concentrata sulla violenza di genere tra partner intimi. In seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul, la legislazione è stata estesa a tutte le forme di violenza incluse nella Convenzione. Come spesso è avvenuto anche in Italia, le regioni spagnole hanno leggi proprie sulla violenza di genere e alcune di esse hanno allineato la propria legislazione alla Convenzione di Istanbul prima che ciò avvenisse a livello nazionale.

sensibilizzazione riguardanti la responsabilità degli uomini e dei ragazzi, sin dalla più giovane età, nella prevenzione e nella lotta alla violenza di genere unitamente alla promozione di una rappresentanza equilibrata di genere nei settori culturale, economico, dei media, pubblico e politico sostenendo o creando programmi di intervento preventivo e di trattamento per gli autori di violenza di genere.

In particolare tra le principali raccomandazioni rivolte agli Stati si segnalano alcune richieste: migliorare la raccolta dei dati sulla violenza di genere e le buone pratiche esistenti in questo settore; sostenere la ricerca sui costi della mascolinità "dannosa"; pubblicizzare gli effetti dannosi della violenza di genere sui sopravvissuti e sulla società in generale; adottare un approccio che tenga conto di tutte le diversità e delle forme di discriminazione che ne sono una premessa; incoraggiare le discussioni sull'uguaglianza di genere e quindi anche quelle che cercano un dialogo sulla condivisione delle responsabilità di cura e sulla lotta al sessismo e alla violenza di genere nei luoghi di lavoro; sostenere con forza i modelli maschili impegnati nella lotta contro la violenza di genere e nella promozione di una mascolinità consapevole; investire nell'educazione all'uguaglianza di genere fin dalla più giovane età e nella formazione degli insegnanti in materia; garantire che l'uguaglianza di genere sia discussa regolarmente a scuola; sviluppare kit di strumenti per sfidare i ruoli di genere stereotipati¹²; garantire un'educazione sessuale completa che includa discussioni sugli stereotipi di genere (sul significato del consenso e del rispetto nelle relazioni intime); chiedere alle federazioni sportive di contribuire alla lotta contro gli stereotipi di genere; incoraggiare la produzione di programmi culturali che affrontino i ruoli di genere; incoraggiare i media a reagire alle osservazioni e ai comportamenti sessisti, ad assumersi la responsabilità e a intensificare gli sforzi di prevenzione. Nella risoluzione in esame non viene infine taciuto che, fra le questioni più critiche emerse in questi anni, c'è quella della formazione dei professionisti compresi le forze di polizia, gli avvocati, i giudici, i pubblici ministeri, gli operatori sanitari e gli assistenti sociali riguardo all'individuazione delle misure da adottare come risposta alla violenza di genere e riguardo all'assistenza da assicurare alle vittime. Tema, questo, evidentemente cruciale in quanto la preparazione degli operatori è sempre fondamentale per accorgersi in tempo di un problema. Si tratta di un tema ricco anche di criticità per un Paese come il nostro nel quale la Commissione

12 Si veda la pubblicazione dell'Unione europea che presenta un kit di strumenti per insegnanti della scuola primaria e alunni e alunne di prima elementare per sostenere il corpo docente nell'organizzazione di dibattiti in classe: https://learning-corner.learning.europa.eu/learning-materials/educational-toolkit-help-fight-gender-stereotypes-primary-school_it.

parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere ha evidenziato che l'operatore giudiziario privo di una specifica formazione sulla violenza di genere non riconoscendo la connotazione di genere della violenza non valuta – e quindi minimizza – la disparità di potere nel contesto familiare in aderenza a stereotipi consolidati.

Una diffusa criticità è infatti rappresentata, in genere, da una non adeguata conoscenza dei fattori di rischio da parte dei vari operatori coinvolti: in base all'esito di monitoraggi interni svolti dal Consiglio superiore della magistratura (Csm) nel 2018 e nel 2021 e anche al Rapporto della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere¹³ è emerso che la magistratura (specialmente quella giudicante e in particolare degli uffici delle indagini preliminari) non risulta essere specificamente formata per compiere la valutazione del rischio tanto è vero che nella quasi totalità dei fascicoli relativi ai femminicidi presi in esame è stata rilevata la presenza di uno o più fattori di rischio riguardanti la vittima, l'autore del reato o anche il contesto dello stesso che sono stati ignorati o sottovalutati¹⁴.

¹³ Cfr. la Relazione comunicata alla Presidenza il 6 dicembre 2021 su «La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018».

¹⁴ Cfr., in particolare, Pierre Bourdieu nel 1986 in *La Force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique. Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 64, pp. 3-19, sosteneva che «le système des normes juridiques apparaisse à ceux qui l'imposent, et même, dans une plus ou moins grande mesure, à ceux qui le subissent, comme totalement indépendant des rapports de force qu'il sanctionne et consacre» [il sistema di norme giuridiche appare a coloro che lo impongono, e anche, in misura maggiore o minore, a coloro che lo subiscono, come totalmente indipendente dai rapporti di forza che esso sancisce e consacra]; al contrario la Convenzione di Istanbul, proprio per i reati di violenza maschile contro le donne, impone alle istituzioni di accertare innanzitutto i rapporti di forza su cui essi si sviluppano e si consumano altrimenti il rischio è di non leggerli correttamente, attutirli fino a creare l'effetto di impunità e di tolleranza nei confronti dei loro autori.

Forse ciò è dovuto al fatto che l'innalzamento delle pene per i reati commessi contro le donne avvenuto in questi anni ha creato sconcerto in magistrati non sempre sufficientemente sensibili a questo tema e forse nemmeno adeguatamente preparati a fare sempre quell'opera di contestualizzazione che i reati di violenza di genere richiedono¹⁵.

Difficile non notare, infatti, come sono numerose le sentenze che – non inquadrando correttamente il fatto¹⁶ – ignorano l'aspetto relativo alla violenza di genere e, al contrario, valorizzano la condizione di disagio sociale dell'autore (alcol-dipendenza, tossicodipendenza, ludopatia, perdita del lavoro, malattia, ecc.) quasi queste circostanze potessero giustificare la condotta dell'autore del reato unitamente ai comportamenti della vittima quando quest'ultima prova a resistere alla violenza perché, così facendo, “provoca” la reazione dell'autore del reato¹⁷. Recentemente ci ha pensato la Corte

¹⁵ Dovrebbero infatti essere sempre oggetto di attenta valutazione: la pregressa condotta maltrattante dell'uomo nei confronti della donna; le precedenti denunce della vittima per gravi reati commessi dal maltrattante; l'eccessiva sintesi dei provvedimenti sui femminicidi che definiscono il procedimento penale che evidenzia una «sottovalutazione del fenomeno e della sua gravità, nonostante gli effetti devastanti che produce» non solo per «chi ne è direttamente coinvolto, a partire dai figli sopravvissuti [...] ma anche per l'intero contesto sociale».

¹⁶ Non può non colpire la situazione fortemente vittimizzante nei confronti delle donne ricorrente in diverse pronunce giudiziarie che ridimensionano le violenze definendole «relazione burrascosa, tumultuosa» e ricorrendo nei casi di femminicidio a un linguaggio particolarmente comprensivo nei confronti dell'omicida quale ad esempio «impulso mosso da sentimenti», «rispetto al quale si ricorre spesso a un linguaggio emozionale».

¹⁷ Non è un caso che il nostro Paese sia stato sottoposto a richiami formali da organismi sovranazionali di controllo come il GREVIO e il Comitato CEDAW proprio con riferimento alla difficoltà di una corretta lettura della violenza domestica palesate da parte della magistratura dovuta a introiettati pregiudizi giudiziari che se non riconosciuti impediscono alle donne l'accesso alla giustizia per tutelare i loro diritti. Infatti, come evidenziato dai Rapporti sull'Italia dei citati organismi di controllo internazionali (Comitato CEDAW e GREVIO appunto) la mancata distinzione giudiziaria tra liti familiari e violenza domestica è figlia principalmente della difficile riconoscibilità, anche da parte delle istituzioni giudiziarie, della gerarchia di genere e dei ruoli spesso stereotipati nell'ambito familiare entrambe condizioni preliminari, normalizzate culturalmente, e sostrato identitario della violenza visibile (lesioni, violenze e femminicidi). Si tratta di chiavi classificatorie della relazione tra i sessi introiettate culturalmente da uomini e anche dalle donne stesse in ogni ambito sociale, professionale e geografico, a tal punto da portarci a ritenere che le limitazioni della libertà di una donna (fra molte altre, il fatto di non potere frequentare liberamente le persone, non poter lavorare, non poter decidere di interrompere una relazione affettiva, essere obbligata a occuparsi della casa) e le umiliazioni cui è costretta siano un fatto “naturale” e quindi non necessitino di approfondimento. Questo avviene quando per normali liti familiari si intendono quelle generate dal potere di un uomo di stabilire le regole

europea per i diritti dell'uomo (nel caso J.L. c. Italia, del 27 maggio 2021) a condannare l'Italia per la violazione dell'articolo 8 del CEDU, *Diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza* (che tutela il diritto al rispetto della vita privata e familiare) in quanto i giudici della Corte d'appello di Firenze avevano assolto in un processo gli imputati per violenza sessuale dopo avere stigmatizzato la vittima attraverso giudizi deplorabili, non lineari e comunque irrilevanti sulla sua vita privata. In ragione di questo comportamento la Corte EDU ha ricordato all'Autorità giudiziaria italiana di evitare di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni volti a minimizzare la violenza di genere e di evitare di esporre «le donne a una vittimizzazione secondaria utilizzando osservazioni colpevolizzanti e moralizzatrici volte a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia».

comportamentali cui una donna è tenuta, ritenendosi normale che questa rinunci a ogni aspirazione di minima libertà perché, se le viola, è picchiata e mortificata. Come è stato osservato dal magistrato e consulente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, Paola Di Nicola Travaglini, «l'effetto devastante di questa inconscia abitudine mentale, che ci porta a non vedere la discriminazione tra i sessi, perché naturalizzata nella posizione di comando degli uomini e di soggezione delle donne, è che quando viene espressa attraverso una sentenza, emessa in nome dello Stato, quella discriminazione si traduce in un ordine legittimo e consente agli uomini di esercitare impuniti il potere di imporre alle donne di non violare gli obblighi di ruolo nel contesto familiare e sociale, pena una sanzione corporale».

QUES- TIONI DI AT- TUALITÀ

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

Questioni di attualità

Il rapporto nonni-nipoti nella crisi familiare

Come bilanciare il diritto alla continuità affettiva con il superiore interesse del minore?

di Tessa Onida

Il tema

Il diritto dei nonni a mantenere un rapporto con i nipoti e di accompagnarli nella loro crescita anche quando la situazione in famiglia non è delle più serene e sono sorti dei conflitti tra i genitori o, come più frequentemente accade, tra un genitore (in particolare quello presso il quale i bambini sono prevalentemente collocati) e un ramo degli ascendenti, ha trovato espressa conferma sia nel diritto interno che nel diritto sovranazionale. Il legislatore italiano ha infatti introdotto un'espressa previsione normativa per affermare il cosiddetto "diritto di visita" dei nonni nei confronti dei nipoti mentre la giurisprudenza si è adoperata per fornire "le istruzioni operative" utili a definire i limiti e le condizioni che sovrintendono l'esercizio di tale diritto. In particolare è l'articolo 317-bis del codice civile¹, *Rapporti con gli ascendenti*, a stabilire che «gli ascendenti hanno diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni» e che, nell'ipotesi che sia loro impedito l'esercizio di questo diritto, possono «ricorrere al giudice del luogo di residenza abituale del minore affinché siano adottati i provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore» (una volta compiuti i 18 anni e diventati maggiorenni saranno evidentemente i nipoti stessi a scegliere se e quando incontrare i nonni non potendo essere costretti né da questi ultimi, né dai genitori).

A livello sovranazionale è stata in particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo (EDU) – organo di riferimento fondamentale per i diritti umani – a chiarire che la relazione stabile tra nonni e nipoti è tutelata dall'articolo 8 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU) adottata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952* e che lo Stato è gravato da due ordini di obblighi in virtù di questa previsione: uno, di contenuto negativo, che gli vieta di interrompere tale rapporto se non in presenza di circostanze eccezionali; e un altro di contenuto positivo, che lo obbliga ad adottare nel minor tempo possibile ogni misura necessaria e ragionevolmente esigibile allo scopo di ricostruire, laddove abbia subito un'arbitraria interruzione, la relazione in oggetto per evitare dei danni alle persone di minore età attraverso delle misure adeguate

¹ Introdotto dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219.*

(rientra infatti tra gli obblighi positivi dello Stato anche quello di dotarsi di un "arsenale giuridico" adeguato per far fronte a queste situazioni).

È questo il contesto nel quale si inserisce l'ordinanza 31 gennaio 2023, n. 2881² della Corte di cassazione oggetto del presente commento. La vicenda dalla quale ha preso origine il caso sottoposto al vaglio della Suprema Corte nasce, infatti, dalla decisione dei nonni paterni e dello zio (anch'esso paterno) di due minorenni di rivolgersi al tribunale competente al fine di superare gli ostacoli frapposti dai genitori alla loro possibilità di incontrare i nipoti in virtù del diritto loro riconosciuto dall'articolo 317-bis del codice civile. Richiesta accolta poi dal Tribunale per i minorenni di Milano che aveva concesso loro la possibilità di intrattenere rapporti con i nipoti nei limiti e con le modalità indicate nel provvedimento adottato dopo aver incaricato i servizi sociali di organizzare gli incontri fra i ricorrenti e i bambini alla presenza di un educatore (ciò almeno fin quando la nonna avesse accettato di farsi assistere da uno psichiatra di sua fiducia dimostrando di dare continuità al percorso terapeutico suggerito dal giudice). Decisione poi confermata anche dalla Corte d'appello di Milano che, al fine di assicurare la continuità del rapporto tra nonni paterni, zio e nipoti cancellava la prescrizione per la nonna di farsi seguire da uno psichiatra data l'inutilità di una siffatta prescrizione in assenza della consapevolezza della

2 Cassazione civile, Sezione I, sentenza 31 gennaio 2023, n. 2881, si riporta la massima: La Cassazione civile nell'analisi del caso ha stabilito che «l'articolo 317-bis del codice civile, nel riconoscere agli ascendenti un vero e proprio diritto a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni, non attribuisce allo stesso un carattere incondizionato, ma ne subordina l'esercizio e la tutela, a fronte di contestazioni o comportamenti ostativi di uno o entrambi i genitori, a una valutazione del giudice avente di mira l'«esclusivo interesse del minore», ovvero sia la realizzazione di un progetto educativo e formativo, volto ad assicurare un sano ed equilibrato sviluppo della personalità del minore, nell'ambito del quale possa trovare spazio anche un'attiva partecipazione degli ascendenti, quale espressione del loro coinvolgimento nella sfera relazionale e affettiva del nipote». L'apprezzamento richiesto al giudice di merito si sostanzia dunque in una valutazione in positivo della possibilità di procedere a tale coinvolgimento, quale presupposto indispensabile per l'utile cooperazione dei nonni all'adempimento degli obblighi educativi e formativi dei genitori (cassata la decisione che aveva disposto l'avvio di una serie di incontri dei due figli minorenni con i nonni paterni e uno zio, atteso che i giudici di merito si erano limitati a constatare dell'insussistenza di un reale pregiudizio per i minorenni nel passare del tempo con i nonni e lo zio paterni). «Il mantenimento di rapporti significativi coi nonni non può essere assicurato tramite la costrizione del bambino, attraverso un'imposizione *manu militari* di una relazione sgradita e non voluta, cosicché nessuna frequentazione può essere disposta a dispetto della volontà manifestata da un minore che abbia compiuto i 12 anni o che comunque risulti capace di discernimento, ex articolo 336-bis del codice civile».

donna del proprio disagio psichico. Verso tale decisione, tuttavia, i genitori dei bambini avevano proposto ricorso di fronte al giudice di legittimità lamentando – tra l'altro – il fatto che nell'ottica del perseguimento del superiore interesse dei bambini – rimaneva irrisolta la questione dell'incapacità dimostrata in particolare dalla nonna paterna di superare le incomprensioni, le svalutazioni e le aggressività manifestatesi con la madre dei bambini e delle bambine a causa dei rispettivi limiti caratteriali, chiaramente emersa dalla consulenza tecnica d'ufficio che pur aveva concluso che non sussisteva il pericolo di un reale pregiudizio per i bambini «per o nel passare del tempo con i nonni e lo zio paterni apparsi in corso di CTU sinceramente legati ai nipoti».

I giudici della Corte di cassazione, entrando nel merito del caso sottoposto al loro vaglio, chiariscono subito che il problema delle modalità attraverso le quali deve essere dato concretamente corso al diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi coi nipoti minorenni deve essere risolto alla luce del primario interesse del minore proprio come già chiarito dalla Corte costituzionale – da ultimo – nella sentenza 22 febbraio 2022, n. 79 nella quale, richiamando i principi basati sugli articoli 2, 30 e 31 della Costituzione, si afferma che i giudici «pur restando liberi di individuare l'istituto più consono a garantire la tutela del minore, nel bilanciamento con le varie esigenze implicate, incontrano nondimeno un limite al loro margine di apprezzamento nella "condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l'effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all'interesse superiore del bambino"». Cosa peraltro completamente in sintonia con quanto disposto a livello internazionale ed europeo³ dove si indica chiaramente che deve essere l'interesse superiore del minore a guidare e a fornire all'interprete la considerazione determinante che, a seconda della propria natura e gravità, deve portare a far prevalere l'interesse dei minorenni sui diritti dei genitori o degli altri familiari⁴.

3 Fra altre fonti si vedano l'articolo 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e gli articoli 8 e 14 del CEDU.

4 La Corte europea ha infatti espressamente affermato che l'articolo 8 del CEDU ha lo scopo di premunire l'individuo contro le ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri. La norma non si limita a imporre allo Stato di astenersi da ingerenze, giacché a questo impegno negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti a un rispetto effettivo della vita privata o familiare. Questi obblighi possono implicare l'adozione di misure volte al rispetto della vita familiare nelle relazioni degli individui tra loro, tra cui la predisposizione di un "arsenale giuridico" adeguato e sufficiente per garantire i diritti legittimi degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie o delle misure specifiche appropriate. Un simile "arsenale" deve consentire allo Stato di adottare misure idonee a riunire il genitore e il figlio, pure in ipotesi di conflitto che oppone i due genitori,

L'intervento del giudice deve quindi in primo luogo tenere conto della circostanza che l'articolo 317-bis del codice civile, nel riconoscere agli ascendenti il diritto a mantenere rapporti significativi coi nipoti minorenni, non attribuisce al medesimo un carattere incondizionato, ma ne subordina l'esercizio e la tutela, a fronte di contestazioni o comportamenti ostativi di uno o entrambi i genitori, a una valutazione del giudice che miri all'esclusivo interesse del minore, cioè alla realizzazione di un progetto educativo e formativo, preordinato ad assicurare un sano ed equilibrato sviluppo della personalità del minore, nell'ambito del quale possa trovare spazio anche un'attiva partecipazione degli ascendenti, come espressione del loro coinvolgimento nella sfera relazionale e affettiva del nipote⁵.

In altri termini, «non è il minore a dovere offrirsi per soddisfare il tornaconto dei suoi ascendenti a frequentarlo, ove non ne derivi un reale pregiudizio, ma è l'ascendente (il diritto del quale ex articolo 317-bis del codice civile vale nei confronti dei terzi, ma non dei nipoti, il cui interesse è destinato a prevalere) a dovere prestarsi a cooperare nella realizzazione del progetto educativo e formativo del minore, se e nella misura in cui questo suo coinvolgimento possa non solo arricchire il suo patrimonio morale e spirituale, ma anche contribuire all'interesse del discendente». Non avrebbe infatti senso assicurare il mantenimento di rapporti significativi fra ascendenti e bambino o bambini attraverso un'imposizione di una relazione non voluta dalla persona (o dalle persone) di minore età dato che nessuna frequentazione può essere disposta a dispetto della volontà manifestata da un minore che abbia compiuto i 12 anni o che – comunque – risulti capace di discernimento. Ed è proprio ciò che invece si rischia di realizzare quando, come nel caso in esame, il tribunale prima di disporre gli incontri tra ascendenti e nipoti non si sia preoccupato di verificare la capacità di discernimento dei minorenni coinvolti al fine di disporre l'ascolto in presenza delle condizioni contemplate dall'articolo 336-bis del codice civile. E, ciò, anche perché in tali ipotesi – precisa la Cassazione – le misure da predisporre per tutelare il diritto degli ascendenti dovrebbero comunque essere essenzialmente “soft”, volte cioè a creare

e lo stesso vale quando si tratta delle relazioni tra il minore d'età e i nonni, dovendo lo Stato attivarsi per favorire la comprensione e la cooperazione di tutte le persone interessate, tenendo conto degli interessi superiori del minore e dei diritti conferiti allo stesso dall'articolo 8 della Convenzione (così la Corte EDU nella sentenza del 20 gennaio 2015, causa *Manuello e Nevi c. Italia*, ricorso n. 107/10; e nella sentenza del 7 dicembre 2017, causa *Beccarini e Ridolfi c. Italia*, ricorso n. 63190/16). Tra i casi che hanno riguardato direttamente l'Italia si confrontino in particolare sia la sentenza del 9 febbraio 2017, causa *Solarino c. Italia*, ricorso n. 76171/13, che la sentenza del 14 gennaio 2021, causa *Terna c. Italia*, ricorso n. 21052/18.

5 Confronta anche Cassazione civile, ordinanza 12 giugno 2018, n. 15238.

spontaneità di relazione coi i minorenni, piuttosto che a imporre rapporti non desiderati.

Al giudice di legittimità qui – muovendosi peraltro in perfetta sintonia con le sue precedenti pronunce – non resta che accogliere il ricorso dei genitori cassando il provvedimento impugnato e rinviandolo alla Corte di merito che, nel procedere a nuovo esame della causa, dovrà attenersi ai principi illustrati nella pronuncia. Più in dettaglio, secondo i giudici di legittimità, la Corte di merito dovrà in prima istanza verificare la possibilità di procedere a un coinvolgimento degli ascendenti nel percorso di crescita dei nipoti, costituente il presupposto per un'utile cooperazione di nonni e zii all'adempimento degli obblighi educativi e formativi dei genitori. Cosa che è evidentemente molto diversa dalla mera constatazione dell'insussistenza per il nipote di «un reale pregiudizio per i bambini nel passare del tempo con i nonni e lo zio paterni»: infatti, quest'ultima valutazione (che è quella alla quale si è fermato il giudice di merito) implica solo un accertamento in termini negativi, che si arresta davanti alla previsione della mancanza di conseguenze pregiudizievoli in esito alla frequentazione; mentre l'accertamento richiesto dai giudici di legittimità è in termini positivi perché richiede una valutazione sulla possibilità per gli ascendenti di prendere parte attivamente a una serena crescita dei nipoti mediante la costruzione di un rapporto relazionale e affettivo, e in maniera tale da favorire il sano ed equilibrato sviluppo della loro personalità.

È infatti questa la valutazione fondante che deve orientare la decisione del giudice il quale deve a sua volta essere ben consapevole che «tanto l'assunzione di responsabilità da parte dei genitori, prevista dall'articolo 316 del codice civile, quanto il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i discendenti, riconosciuto dall'articolo 317-bis del codice civile, costituiscono situazioni giuridiche “serventi” focalizzate sul primario interesse del minore, sulla sua protezione e sull'esigenza che egli cresca con il sostegno di un adeguato ambiente familiare» e prosegue «ben si comprende, allora, come in caso di conflittualità fra genitori e ascendenti non si tratti di assicurare tutela a potestà contrapposte individuando quale delle due debba prevalere sull'altra, ma di bilanciare, se e fin dove è possibile, le divergenti posizioni nella maniera più consona al primario interesse del minore, il cui sviluppo è normalmente assicurato dal sostegno e dalla cooperazione dell'intera comunità parentale»⁶.

6 In proposito i giudici della Cassazione precisano ancora che «il compito del giudice non è quello di individuare quale dei parenti debba imporsi sull'altro nella situazione di conflitto, ma di stabilire, rivolgendo la propria attenzione al superiore interesse del minore, se i rapporti non armonici (o addirittura conflittuali) fra gli adulti facenti parte della comunità

Evoluzione giurisprudenziale

Come abbiamo già, almeno in parte, anticipato non vi è stata una vera e propria evoluzione giurisprudenziale del diritto degli ascendenti a mantenere i rapporti con i nipoti anche quando i genitori – o il genitore presso il quale i figli sono prevalentemente collocati – non consente la prosecuzione di tale rapporto. Infatti, da quando è stato sancito questo diritto nel nostro ordinamento giuridico la giurisprudenza – in particolare quella della Corte di cassazione – si è orientata da subito nella direzione di garantire questa continuità di rapporti tra gli ascendenti e i nipoti minorenni, a meno che non ci fossero motivi per ritenerli in concreto contrari ai loro (dei nipoti) interessi⁷. E, ciò, è stato possibile anche perché si tratta di una fattispecie ben descritta dall'articolo 317-bis del codice civile sia sotto il profilo della sua tutelabilità in giudizio, sia sotto il profilo della sua interdipendenza con il superiore interesse dei minorenni nei vari casi concreti. Sotto questo punto di vista è quindi, forse, più corretto descrivere il percorso compiuto dalla giurisprudenza nell'interpretazione e applicazione di questa fattispecie giuridica come un'opera di precisazione del contenuto del diritto sancito dall'articolo 317-bis del codice civile e della sua portata piuttosto che una vera e propria evoluzione giurisprudenziale.

Percorso peraltro compiuto in stretta sintonia con la normativa sovranazionale che ha rafforzato tale diritto: e, infatti, il diritto in parola è riconosciuto sia dall'Unione europea attraverso l'articolo 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa. In particolare poi quest'ultima adotta un concetto di famiglia che arriva a estendere in via analogica la facoltà di ricorrere al giudice anche agli "altri parenti" che abbiano rapporti stabili e significativi di tipo familiare con il minorenne e che abbiano un interesse meritevole di tutela a conservarli con orientamenti volti a riconoscere un vero e proprio diritto-dovere di visita per tutte le persone legate ai figli minorenni da un rapporto affettivo anche solo di carattere familiare. In questo senso si pensi, per esempio, al marito separato dalla madre che pur non essendo il padre dei figli

parentale si possano comporre e come ciò debba avvenire». E, muovendo da un'ottica avente prioritariamente di mira il superiore interesse del minorenne, ciò comporterà la concreta verifica del modo in cui attuare una cooperazione fra gli adulti partecipanti alla comunità parentale nella realizzazione del progetto educativo e formativo del bambino, anche attraverso la determinazione delle concrete modalità di questa necessaria collaborazione, aiutandosi anche con l'ascolto di ciascuno dei minorenni coinvolti nei termini previsti dall'articolo 315-bis, comma 3, del codice civile.

⁷ Vedi la sentenza della Corte di cassazione 25 settembre 1998, n. 9606.

ha collaborato ad allevarli per anni⁸: sotto questo profilo, almeno a livello normativo, nel nostro Paese siamo ancora un passo indietro rispetto alle chiare indicazioni sovranazionali visto che ancora stiamo lasciando alla giurisprudenza il compito di fare un'apertura in questa direzione nel caso lo ritenga opportuno.

D'altra parte le leggi hanno fatto grandi passi in avanti, basti pensare al codice civile che attraverso il decreto legislativo 154 del 2013, ha elevato a diritto l'insieme dei valori culturali, sociali e affettivi che definisce il rapporto tra nonni e nipoti e, al contempo, ricordarsi che nella Relazione al codice civile del 1942 alla denominazione "Delle persone", del libro I, è stata, nel nuovo testo, apportata una importante variante denominandolo *Delle persone e della famiglia* mettendo chiaramente in risalto la parte essenziale della disciplina dell'istituto della famiglia, come nucleo organizzato delle persone fisiche.

Nozioni di riferimento

Ascolto del minorenne: le norme sull'ascolto finora diffuse in più parti del codice civile, con la legge 26 novembre 2021, n. 206, *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata* (cosiddetta Riforma Cartabia⁹) vengono inserite anche nelle disposizioni del codice di procedura civile per il procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie agli articoli 473-bis.4, 473-bis.5 e 473 bis.6.

⁸ Confronta su questo specifico aspetto la Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 16 luglio 2015, n. 39438/13 *Nazarenko c. Russia* dove si prende in attenta valutazione l'inflessibilità del diritto di famiglia in Russia, che prevede l'esclusione completa e automatica di un padre non biologico dalla vita del figlio dopo l'accertamento di non esserne il genitore naturale.

⁹ Legge 26 novembre 2021, n. 206, *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata* e decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, *Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*.

L'articolo 473-bis. 4 (*Ascolto del minore*) ribadisce infatti l'obbligo dell'ascolto se il minore ha compiuto 12 anni, oppure di età inferiore se capace di discernimento, quando i provvedimenti richiesti o assunti d'ufficio hanno a oggetto diritti di cui è titolare il minore. La stessa norma chiarisce anche i casi in cui è possibile non procedere all'ascolto, imponendo al giudice una motivazione che può fondarsi esclusivamente sull'interesse del minore o sulla sua superfluità (per esempio, nel caso di accordi tra i genitori sulle condizioni di affidamento dei figli, il giudice procede all'ascolto soltanto se necessario¹⁰), oltre che nel caso di impossibilità fisica o psichica del minore o, infine, se il minore non vuole essere ascoltato. L'articolo 473-bis.5 (*Modalità di ascolto*) chiarisce poi che il giudice pur potendo richiedere l'assistenza di esperti-ausiliari non può delegare l'ascolto del minore¹¹ che deve essere preceduto da un'informativa resa alle parti (anche al fine di delinearne l'oggetto). Il giudice, infatti, tenuto conto dell'età e del grado di maturità del minore, deve informarlo della natura del procedimento e degli effetti dell'ascolto, e procede all'adempimento con modalità che ne garantiscono la serenità e la riservatezza. Il minore che ha compiuto 14 anni è informato anche della possibilità di chiedere la nomina di un curatore speciale e dell'ascolto è effettuata registrazione audiovisiva. Ma la norma precisa che se per motivi tecnici non è possibile procedere alla registrazione, il processo verbale deve descrivere dettagliatamente il contegno del minore. L'articolo 473-bis.6 (*Rifiuto del minore a incontrare il genitore*) stabilisce che l'ascolto debba avvenire «senza ritardo» nel caso in cui il minore rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori e la stessa urgenza si impone al giudice quando siano segnalate condotte di uno dei genitori volte a ostacolare il mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo dell'altro genitore con il minore, oppure rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale. In tali ipotesi il giudice può disporre l'abbreviazione dei termini processuali per la conduzione

¹⁰ «Nei procedimenti in cui si prende atto di un accordo dei genitori relativo alle condizioni di affidamento dei figli, il giudice procede all'ascolto soltanto se necessario».

¹¹ Vedi l'articolo. 473-bis.1 (*Composizione dell'organo giudicante*): stabilisce che «Salvo che la legge disponga diversamente, il tribunale giudica in composizione collegiale e la trattazione e l'istruzione possono essere delegate a uno dei componenti del collegio. Davanti al tribunale per i minorenni, nei procedimenti aventi ad oggetto la responsabilità genitoriale possono essere delegati ai giudici onorari specifici adempimenti ad eccezione dell'ascolto del minore, dell'assunzione delle testimonianze e degli altri atti riservati al giudice». Si ricorda che tale divieto di delegare ai giudici onorari del tribunale per i minorenni l'ascolto del minore e l'assunzione delle testimonianze, si applica ai procedimenti instaurati successivamente al 30 giugno 2023.

del processo. L'articolo 152-*quater* disposizioni di attuazione del codice di procedura civile dispone che quando la salvaguardia del minore è assicurata con idonei mezzi tecnici (quali l'uso di vetro specchio e impianto citofonico), i difensori, il curatore speciale e il pubblico ministero possono seguire l'ascolto in luogo diverso, senza dover chiedere l'autorizzazione a partecipare altrimenti prevista dall'articolo 473-bis.5, comma 3, del codice di procedura civile.

Riferimenti normativi

Convenzione europea per i diritti dell'uomo

*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*¹²

*Costituzione*¹³

*Codice civile*¹⁴

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

Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, *Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*.

¹² Articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹³ Confronta gli articoli 2, 30, 31 della Costituzione.

¹⁴ Confronta gli articoli 336-bis e 317-bis del codice civile.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale

Corte costituzionale, sentenza 28 marzo 2022, n. 79

Corte di cassazione

Cassazione civile, Sez. III, sentenza 20 ottobre 2016, n. 21230

Cassazione civile, Sez. VI, ordinanza 12 giugno 2018, n. 15238

Cassazione civile, Sez. I, Ordinanza 25 luglio 2018, n. 19780

Cassazione civile, Sez. I, Ordinanza 11 luglio 2022, n. 21895

Cassazione civile, Sez. I, Ordinanza novembre 2022, n. 34566

*Corte di giustizia dell'Unione europea*¹⁵

Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. I, sentenza 31 maggio 2018, causa C-335/17

Corte europea per i diritti dell'uomo

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. II, sentenza 20 gennaio 2015, *Manuello e Nevi c. Italia*, ricorso n. 107/10;

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 9 febbraio 2017, *Solarino c. Italia*, ricorso n. 76171/13; Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 7 dicembre 2017, *Beccarini e Ridolfi c. Italia*, ricorso n. 63190/16.

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 14 gennaio 2021, *Terna c. l'Italia*, ricorso n.21052/18.

Dottrina di riferimento

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

¹⁵ Confronta con la sentenza 31 maggio 2018, *Neli Valcheva contro Georgios Babanarakis*, causa C-335/17.

Questioni di attualità

Sottrazione internazionale e ruolo dei giudici

Quali condizioni ostano al provvedimento di rientro del minorenne?

di Tessa Onida

Il tema

L'ordinanza presa in esame nel presente lavoro¹, pur non rappresentando certamente una di quelle pronunce che "fanno giurisprudenza" perché non aggiunge niente di nuovo allo stato dell'arte che si è raggiunto circa l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione dell'Aia², ha tuttavia il pregio di ricordare le ipotesi (tassativamente previste) al ricorrere delle quali può essere derogato l'obbligo di far tornare nel Paese di residenza abituale un minorenne che è stato allontanato dal Paese nel quale viveva e portato in un'altra nazione.

Infatti, il giudice di legittimità, pur rilevando già a un primo esame che il ricorso proposto contro il provvedimento del giudice che disponeva il rientro di una bambina nel suo Paese di residenza abituale era afflitto da vizi tali da poterlo dichiarare inammissibile senza entrare nemmeno in *medias res*, ha tuttavia colto l'occasione per ricordare – sinteticamente – la disciplina vigente in Italia per queste casistiche in virtù della ratifica della citata convenzione dell'Aia e il conseguente orientamento giurisprudenziale.

Da un punto di vista storico l'evoluzione dei fatti è stata – invero – decisamente lineare e comune a tante altre storie: una donna italiana va a vivere in Belgio con un cittadino belga che sposa e con il quale ha una figlia; a un certo punto i rapporti tra i due si rovinano e la donna prende la bambina e – dichiarando di volerle far conoscere i parenti – la porta con sé in Italia, rifiutandosi poi di farla tornare dal padre in Belgio.

A questo punto il padre si rivolge alla magistratura per ottenere, in base alla disciplina prevista dalla Convenzione, il rientro della bambina nel suo luogo abituale di residenza (e quindi in Belgio), rientro che viene correttamente disposto con decreto dal Tribunale per i minorenni di Lecce il 5 luglio 2021 e contro il quale la donna presenta ricorso in Cassazione.

In particolare la ricorrente lamentava che il decreto impugnato

¹ Cassazione civile, sezione I, sentenza 12 dicembre 2022, n. 36150.

² Cfr. legge 15 gennaio 1994, n. 64, *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, aperta alla firma a Lussemburgo il 20 maggio 1980, e della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, aperta alla firma a L'Aia il 25 ottobre 1980; norme di attuazione delle predette convenzioni, nonché della convenzione in materia di protezione dei minori, aperta alla firma a L'Aia il 5 ottobre 1961, e della convenzione in materia di rimpatrio dei minori, aperta alla firma a L'Aia il 28 maggio 1970.*

fosse afflitto fundamentalmente da due vizi³ che tuttavia – come poc'anzi accennato – già a un esame preliminare si dimostravano poco solidi (e nemmeno correttamente sostenuti nel richiamo delle norme giuridiche che si sosteneva fossero state violate); infatti, i giudici di legittimità spiegano che:

1. la ricorrente non può introdurre in sede di legittimità una doglianza (specificatamente la circostanza che il padre non esercitasse la custodia sulla figlia già quando vivevano in Belgio perché lavorava tutto il giorno) che – semmai – avrebbe dovuto già addurre in sede di merito⁴, né legittimamente sostenere che lo sradicamento della bambina dall'ambiente in cui viveva con la madre e la famiglia materna da ormai otto mesi sarebbe stata pregiudizievole per il suo equilibrio psicofisico perché, in proposito, erano state fatte delle valutazioni da parte degli assistenti sociali che non suffragavano questa tesi. Inoltre, in questi casi, la legge impone al giudice di non dare rilievo – di regola – al fatto «che il minore, a seguito dell'illecita sottrazione, si sia radicato nel luogo in cui per effetto di essa sia stato condotto» e, ciò – evidentemente – perché, se si guardasse a questo aspetto, si andrebbe sistematicamente a premiare proprio quella condotta (odiosa) di sottrazione di un minore da parte di un genitore che i Paesi che hanno ratificato la Convenzione dell'Aia hanno espressamente cercato di contrastare: solo se l'autorità giudiziaria è stata adita dopo la scadenza del periodo di un anno dalla sottrazione quest'aspetto può legittimamente essere invocato;
2. né si può legittimamente sostenere che non sia stato dato rilievo da parte del giudice di merito alla denuncia per maltrattamenti che la donna aveva presentato in Belgio contro il marito perché lei stessa aveva volontariamente omesso di arricchire la fase di merito con atti che facilmente avrebbe potuto presentare chiedendoli all'avvocato che l'aveva assistita in questa vicenda⁵.

3 Nello specifico: 1) la «violazione dell'art. 360 cpc, n. 3, per violazione e falsa applicazione dell'art. 12 e art. 13, comma 1, lett. a) della Convenzione e la violazione dell'art. 360 cpc, n. 5, per omesso esame delle dichiarazioni rese da B.B.»; 2) la «violazione dell'art. 360 cpc, n. 5, per omesso esame della denuncia all'autorità belga presentata da D.D., nonché per carenza di adeguate indagini istruttorie».

4 E che comunque – osservano i giudici – sarebbe difficile da sostenere facendo leva solo sul fatto che il padre lavorava tutto il giorno dato che la coppia era coniugata e conviveva nella propria abitazione belga fino alla sottrazione operata dalla madre.

5 Testualmente spiegano i giudici della Suprema Corte che «tale documentazione, in lingua originale, era trattenuta dal proprio legale Avv. Katrien Vanhalle, la quale stava predisponendo il reclamo avverso

Tuttavia – come già anticipato – al di là della singola vicenda, quello che assume rilievo in questa pronuncia è fundamentalmente il richiamo alla disciplina vigente che è di grande importanza soprattutto alla luce dell'intensificarsi – a livello globale – di una serie di fenomeni quali l'aumento dei matrimoni misti, la crescente mobilità dei cittadini e l'aumento delle unioni libere che già hanno determinato – e verosimilmente determineranno ancora – un aumento dei casi nei quali si dovrà fare ricorso alla disciplina prevista per le sottrazioni internazionali.

Infatti, se a livello sovranazionale è presente da tempo l'esigenza di individuare delle forme di cooperazione e assistenza in grado di offrire alla coppia genitoriale in conflitto e ai loro figli minorenni percorsi ben definiti e certi nella positiva risoluzione delle problematiche proprie del diritto minorile, tale esigenza oggi è sentita con ancora più forza.

E ciò perché sono più numerosi che in passato i casi di crisi coniugali che possono dare luogo al fenomeno della sottrazione internazionale di minorenni; ovverosia al rapimento del bambino o della bambina compiuto da uno dei genitori, con conseguente permanenza del minore, per effetto della sottrazione stessa, in uno Stato diverso da quello della sua abituale residenza.

A livello sistematico per l'ordinamento giuridico italiano si ha sottrazione internazionale di minorenni sia nel caso in cui un minore di età venga illecitamente condotto fuori dal Paese di residenza abituale da chi non esercita la responsabilità genitoriale in via esclusiva, sia nel caso in cui un minore non venga ricondotto nello Stato di residenza abituale a seguito di un soggiorno all'estero, pur lecitamente intrapreso.

Al ricorrere di tali fattispecie si realizza infatti l'ipotesi di reato prevista dall'articolo 574-bis del codice penale, *Sottrazione e trattenimento di minore all'estero*⁶, punita con una pena da uno a quattro anni di reclusione.

Si tratta di un reato procedibile di ufficio in quanto il bene giuridico tutelato è in primo luogo il minore stesso e, solo in secondo luogo, l'interesse del genitore che ha subito la sottrazione; tra l'altro, se i fatti sono commessi dal genitore in danno del figlio la condanna comporta la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale (mentre una sanzione inferiore – la

il provvedimento emesso nel giudizio di separazione dal Tribunale di Anversa" (pagina 12 del ricorso), e che solo per propria scelta non l'ha prodotta, visto che nulla le avrebbe impedito di farsene rilasciare copia dal proprio legale».

6 Quando non si ravvisi l'altro, più grave reato, del sequestro di persona all'articolo 605 del codice penale.

reclusione da sei mesi a tre anni – è prevista quando il fatto viene commesso in danno di un minore ultraquattordicenne consenziente).

Ma al di là dell'aspetto penalistico di queste fattispecie è prima di tutto a livello civilistico che si può sperare di trovare una disciplina condivisa a livello internazionale per i casi di sottrazione internazionale grazie alla Convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minore che il nostro Paese ha fatto propria⁷.

L'obiettivo della Convenzione è infatti quello di assicurare il rientro del minore nel suo Stato di residenza abituale nel più breve tempo possibile e ha dichiaratamente lo scopo di ristabilire la situazione precedente al trasferimento per consentire al giudice nazionale di decidere sull'affidamento del minore e quindi, indirettamente, anche sulla possibilità che vada a vivere in un altro Stato con uno dei genitori⁸.

A livello normativo perché la disciplina prevista dalla Convenzione dell'Aia sia applicabile è necessario che il genitore che si è visto sottrarre illecitamente il minore sia titolare della custodia o dell'affidamento del bambino o della bambina (ovviamente anche in via condivisa); che non sia stato prestato consenso all'espatrio; che il minore non abbia compiuto sedici anni (e che non si sia opposto al rimpatrio); che non sia trascorso più di un anno dalla sottrazione; e, infine, che la "restituzione" non determini nel minore alcun danno morale o materiale e alcuna violazione dei suoi diritti.

L'articolo 13 della Convenzione indica tuttavia in modo tassativo le circostanze che possono giustificare il rifiuto di emissione dell'ordine di ritorno immediato del minore che ricorrono:

- se risulta che, prima o dopo la sottrazione, il richiedente ha acconsentito al trasferimento;

⁷ Cfr., *supra*, nota 1.

⁸ Il rientro del minore dallo Stato nel quale è stato portato o trattenuto sarà operativamente molto più semplice se si tratta di Paesi che hanno ratificato la Convenzione anche perché, in questo caso, è previsto un intervento da parte dell'Autorità centrale per facilitare e accelerare la cosa; viceversa, se si tratta di Paesi che non hanno ratificato la Convenzione, l'Autorità centrale non può intervenire: il soggetto che lamenta la sottrazione dovrà quindi attivarsi autonomamente incaricando un avvocato locale, avente sede nel Paese ove si trova il minore perché faccia ricorso alle procedure amministrative o giudiziarie previste dallo Stato in cui il minore di età è stato portato e trattenuto. E questa è una differenza importantissima a livello sia di accoglimento della richiesta che di tempistica.

- se è accertata la sussistenza di un fondato rischio che il minore⁹ ritornando nello Stato di residenza abituale, sia esposto a pericoli fisici e psichici, o comunque possa trovarsi in una situazione intollerabile (ad esempio subisca maltrattamenti). In questo caso, l'autorità giurisdizionale che consideri l'eventualità di rifiutare di disporre il ritorno di un minore è tenuta a contattare il giudice del Paese dal quale è stato sottratto il minore (così come prevede l'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Bruxelles II *ter*¹⁰);
- se il minore si oppone al ritorno (e, per la sua età e maturità, occorre tener conto del suo parere);
- quando non sia consentito «dai principi fondamentali dello Stato richiesto relativi alla protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (articolo 20).

Così le norme del regolamento 25 giugno 2019, 2019/1111/UE¹¹

⁹ Esempi nei quali ricorre questa ipotesi possono essere tratti dalla guida alle buone pratiche che tipizza alcune fattispecie concrete: 1. violenza domestica contro il bambino o il genitore; 2. svantaggio economico; 3. rischi associati alla situazione dello Stato di residenza abituale; 4. rischi associati alla salute del bambino; 5. rischi derivanti dalla separazione del bambino dal genitore sottrattore, se quest'ultimo non può/vuole rientrare nel Paese di residenza a causa di: a) azione penale nei confronti del genitore; b) problematiche relative alla immigrazione; c) impossibilità di accedere alla giustizia; d) problemi medici o familiari del genitore; e) inequivocabile rifiuto di ritornare; 6. separazione dai fratelli.

¹⁰ Cfr. regolamento UE 2019/1111 del 25 giugno 2019 (c.d. Bruxelles II *ter*) *relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione)*, adottato il 25 giugno 2019 dal Consiglio UE che ha sostituito, dal 1° agosto 2022, il regolamento 27 novembre 2003, 2201/2003 (c.d. Bruxelles II *bis*), in tutti i Paesi membri dell'Unione, con l'eccezione della Danimarca. All'articolo 27, paragrafo 3 prevede che: «un'autorità giurisdizionale che consideri l'eventualità di rifiutare di disporre il ritorno di un minore unicamente in base all'articolo 13, primo comma, della convenzione dell'Aia del 1980 non può rifiutarsi di disporre il ritorno del minore se la parte che ne richiede il ritorno la convince fornendo prove sufficienti o se l'autorità giurisdizionale stessa è altrimenti convinta che sono state previste misure adeguate per assicurare la protezione del minore dopo il suo ritorno».

¹¹ L'approvazione del nuovo regolamento è dovuta alla valutazione della Commissione europea che pur riconoscendo che il regolamento UE 2201/2003 funzionasse grosso modo bene, è stato ritenuto necessario il suo superamento alla luce delle criticità emerse dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che mettevano in evidenza i ritardi proprio nell'attuazione della procedura per il ritorno del minore, nel suo collocamento in altro Stato membro, nell'audizione del minore e nella effettiva esecuzione delle decisioni. Sebbene il nuovo regolamento sia più articolato, ha tuttavia mantenuto la stessa struttura del precedente anche se attribuisce più valore all'ascolto del minore prevedendo che esprima la propria opinione in modo effettivo e concreto (cfr. considerando 39). I minorenni in

vanno a integrare la Convenzione che nel suo preambolo identifica l'interesse del minore con il suo ritorno presso la residenza abituale dalla quale sarebbe stato illecitamente allontanato o trattenuto. Se quindi, il tribunale ritiene che non vi siano motivi ostativi al rimpatrio, è evidente che l'interesse del minore al rimpatrio si realizza allorché il "ripristino" della sua residenza abituale avvenga nel minor tempo possibile.

Il rimpatrio non può essere rifiutato se la parte fornisce «prove sufficienti» o sono previste «misure adeguate»¹² per assicurare la protezione del minore dopo il suo ritorno, elementi che trovano ingresso ufficiale nel procedimento proprio grazie alla collaborazione giudiziaria. Questo include l'incentivo all'adozione di misure cautelari volte a favorire il rimpatrio anziché il contrario. Infatti, prima di rifiutare un rimpatrio, l'autorità giudiziaria adita dovrebbe «esaminare se siano stati attuati o possano essere adottati provvedimenti cautelari appropriati per proteggere il minore dal grave rischio di cui all'art. 13, primo comma, lett. B), Convenzione Aia 1980».

Fondamentale, poi, è la maggiore garanzia fornita dal regolamento: una maggiore rapidità della procedura di ritorno dei bambini e delle bambine e degli/delle adolescenti – con un termine massimo di sei settimane per il giudizio di primo grado e sei settimane per ogni grado di impugnazione – e il fatto che l'autorità centrale debba trattare la domanda in modo efficiente, con un termine di cinque giorni per confermare l'avvenuto ricevimento della domanda.

Evoluzione giurisprudenziale

Come anticipato all'inizio di questo lavoro l'ordinanza della quale ci siamo occupati non produce alcun effetto sull'evoluzione della giurisprudenza della Suprema Corte. È comunque utile ricordare alcune pronunce più significative emanate recentemente sul tema disciplinato dalla Convenzione dell'Aia dal giudice di legittimità. In particolare, merita ricordare alcuni dei principali orientamenti interpretativi emersi in recenti pronunce della Corte di Cassazione civile e della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2023:

grado di discernimento hanno così la possibilità di essere ascoltati in tutti i procedimenti che li riguardano, sia in materia di responsabilità genitoriale sia nei casi di sottrazione internazionale (all'articolo 21) come stabilito dall'articolo 12 della Convenzione ONU sull'infanzia e l'adolescenza, dall'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché, per l'Italia e per altri Stati membri dell'Unione, dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1996 sull'esercizio dei diritti del minore.

¹² Cfr. articolo 27 del regolamento citato.

- Cassazione civile, sezione VI, 27 aprile 2022, n. 13176, nella quale si è chiarito che alla luce dei principi e delle finalità della Convenzione dell'Aia relativa alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in tema di sottrazione internazionale di minorenni, al giudice del procedimento per il rientro del minore di età, in caso di suo trasferimento illecito dalla sua residenza abituale, è riservata la decisione sulla liceità del trasferimento e non anche quella sulla corrispondenza del trasferimento al miglior interesse del minore. Ai fini della valutazione sulla liceità del trasferimento non meramente temporaneo della residenza abituale di un minore, nel caso in cui sia dedotta la liceità del trasferimento perché attuativo di un preventivo accordo dei genitori, è necessario che dell'accordo venga data una prova rigorosa e univoca da parte di chi lo deduce, specificamente nel caso in cui il trasferimento avvenga in una situazione di crisi della relazione fra i genitori che non ha dato luogo all'instaurazione di un procedimento di separazione o divorzio davanti al giudice competente in base alla residenza abituale del minore e il procedimento di separazione o divorzio venga invece instaurato subito dopo il trasferimento davanti al giudice del luogo in cui il minore è stato trasferito;
- Cassazione civile, sezione I, 2 novembre 2022, n. 32194, nella quale è stato stabilito che in materia di sottrazione internazionale di minore, quando un bambino o una bambina, nei primi mesi di vita (nella specie, meno di otto mesi di età, avuto riguardo al momento della proposizione della domanda), siano effettivamente custodito dalla madre in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede abitualmente il padre, ai fini dell'individuazione della residenza abituale del minore, concetto idoneo a integrare il presupposto della fattispecie sottrattiva, occorre fare riferimento all'ambiente sociale familiare e alla cerchia delle persone da cui lo stesso minore dipende e che egli necessariamente condivide, come rilevato dalla giurisprudenza eurounitaria. Ai fini dell'accertamento di tale residenza abituale, occorre prendere in considerazione, da un lato, la regolarità, le condizioni e i motivi del pregresso soggiorno della genitrice nel territorio del primo Stato membro e, dall'altro, le relazioni familiari e sociali effettivamente intrattenute da quest'ultima e dal minore con essa convivente, nel medesimo Stato membro, verificando se, al momento in cui è stato adito il giudice, la madre e il minore, che dipende da quest'ultima, fossero presenti in modo stabile nel territorio di quello stato e se, in considerazione

della sua durata, della sua continuità, delle sue condizioni e ragioni, tale soggiorno denoti una apprezzabile integrazione del genitore in questione in un ambiente sociale, perciò condiviso con il minore, pur non potendosi trascurare l'altro genitore con cui il minore di età mantenga contatti regolari;

- Cassazione civile, sezione I, 8 marzo 2023, n. 8225, nella quale è stato stabilito che il presupposto indispensabile perché possa essere disposto il rimpatrio del minore, è che, al momento del trasferimento, il diritto di affidamento sia effettivamente esercitato dal richiedente il rimpatrio, non rilevando le cause e le ragioni del mancato esercizio, sicché si deve verificare, per il caso di titolarità congiunta dei diritti di custodia del minore, se il genitore che ne lamenta la violazione li abbia in concreto esercitati e cioè se l'iniziativa del trasferimento all'estero non solo abbia arbitrariamente variato il luogo di residenza del minore prima concordato con l'altro genitore, ma abbia anche pregiudicato il rapporto di effettiva cura del minore da parte del genitore co-affidatario, impedendogli di continuare a soddisfare le molteplici esigenze fondamentali del figlio e, a quest'ultimo, di mantenere consuetudini e comunanza di vita, ancorché in misura inferiore rispetto all'altro genitore;
- Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. III, 16 febbraio 2023, n. C-638/22 PPU, nella quale la Corte si è pronunciata sulla necessaria celerità ed efficacia della esecuzione di decisione definitiva di ritorno di un minore. In particolare, nelle conclusioni, emerge anche un'interpretazione del regolamento Bruxelles II bis alla luce dei diritti fondamentali del minore dove la Corte di giustizia richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'articolo 8 del CEDU (che corrisponde all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e protegge il diritto al rispetto della vita privata e familiare) la quale ha stabilito che le procedure di rimpatrio ai sensi della Convenzione dell'Aia del 1980 sono adeguate nella misura in cui esse si siano svolte con rapidità.

Nozioni di riferimento

Residenza abituale del minore: in tema di sottrazione internazionale e ai fini dell'applicazione della Convenzione, la nazionalità dei minorenni e quella degli adulti è irrilevante, contando esclusivamente la residenza abituale del minore al momento della sottrazione. La residenza abituale è il criterio generale impiegato dagli strumenti di cooperazione giudiziaria in materia civile dell'Unione europea e non solo, elaborati al fine di individuare l'autorità giurisdizionale competente a decidere su questioni riguardanti fattispecie in cui siano coinvolti minorenni (come la regolamentazione del diritto di visita del genitore non collocatario ai sensi del regolamento n. 2201/2003 o la determinazione delle obbligazioni alimentari nei confronti del figlio minore ai sensi del regolamento 18 dicembre 2008, n. 4/2009). La residenza abituale del minore corrisponde al luogo in cui si trova, di fatto, il centro della sua vita¹³.

Autorità centrale: tutti gli Stati aderenti alla Convenzione dell'Aia del 1980 nominano le rispettive autorità centrali che sono organi amministrativi con il compito di cooperare reciprocamente e promuovere la cooperazione tra le autorità competenti dei rispettivi Stati, al fine di assicurare l'immediato ritorno dei minorenni sottratti illecitamente. Principalmente, le autorità centrali svolgono una funzione di raccordo tra il soggetto che richiede il ritorno del minore sottratto e le autorità dello Stato in cui il minore di età è stato portato.

¹³ Cfr., per esempio, Corte di giustizia dell'Unione europea, 28 giugno 2018 n. 512.

Riferimenti normativi

Convenzione europea per i diritti dell'uomo, articolo 8;

Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, fatta a L'Aia, 25 ottobre 1980 (ratificata con la legge 15 gennaio 1994, n. 64, Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, aperta alla firma a Lussemburgo il 20 maggio 1980, e della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, aperta alla firma a L'Aja il 25 ottobre 1980; norme di attuazione delle predette convenzioni, nonché della convenzione in materia di protezione dei minori, aperta alla firma a L'Aja il 5 ottobre 1961, e della convenzione in materia di rimpatrio dei minori, aperta alla firma a L'Aja il 28 maggio 1970);

Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e le misure di protezione dei minori di età, fatta a L'Aia, 19 ottobre 1996 (ratificata con la legge 18 giugno 2015 n. 101, Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996);

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 7;

Regolamento 25 giugno 2019, n. 2019/1111, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori;

Riferimenti giurisprudenziali

Codice penale, articolo 574-bis, Sottrazione e trattenimento di minore all'estero.

Dottrina di riferimento

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

