

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

4

2023

ISTITUTO
DEGLI INNOCENTI
FIRENZE

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
FOCUS TEMATICI
QUESTIONI di ATTUALITÀ



RASSEGNA GIURIDICA INFANZIA e ADOLESCENZA

4
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, dell'adolescenza e della famiglia. È realizzata 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.

La Rassegna intende promuovere la diffusione di contenuti di carattere giuridico e offrire un quadro aggiornato sulle principali novità normative e giurisprudenziali in materia di infanzia e adolescenza.

Ciascun contenuto della Rassegna è presentato sotto un ambito tematico che corrisponde ai raggruppamenti degli articoli della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza stabiliti dalle Linee guida predisposte dal Comitato ONU per la redazione dei Rapporti periodici e con l'individuazione della tematica specifica che corrisponde, invece, alla materia prevalente del documento. Si intende in tal modo favorire l'accessibilità al testo evidenziandone immediatamente l'argomento trattato.

Si riportano di seguito gli ambiti tematici:

Misure generali di attuazione

Definizione di bambino e ragazzo

Principi generali

Diritti civili e libertà

Violenza

Ambiente familiare e misure alternative

Disabilità, salute e welfare

Attività educative, culturali e di svago

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 **Rassegna giuridica** è suddivisa in tre sezioni: Normativa e giurisprudenza; Focus tematici; Questioni di attualità.

Normativa e giurisprudenza: contiene le principali novità normative e giurisprudenziali in materia di infanzia, adolescenza e famiglie. La **normativa** riporta una selezione di atti di livello internazionale, europeo, nazionale e regionale. La **giurisprudenza** riporta una selezione delle pronunce di maggiore interesse pubblicate sui siti ufficiali delle Corti superiori italiane (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: contiene contributi sulle tematiche giuridiche di maggiore interesse e attualità nel dibattito pubblico.

I Focus si distinguono in tre tipologie:

- gli **inquadramenti normativi**, che introducono il lettore a un tema specifico fornendo le principali informazioni sulla sua disciplina;
- gli **approfondimenti giuridici**, che trattano norme o altri atti in maniera analitica contestualizzandoli nel più ampio quadro normativo di riferimento;
- gli **approfondimenti su progetti di legge**, che analizzano le principali proposte di riforma in corso d'esame in Parlamento.

Questioni di attualità: contiene contributi su specifiche problematiche attinenti ai diritti e alla tutela dei bambini e dei ragazzi attraverso l'analisi della giurisprudenza più rilevante alla luce dell'attuale dibattito in materia.

Per approfondire la ricerca

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

INDICE

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
FOCUS TEMATICI
QUESTIONI di ATTUALITÀ

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA

Normativa internazionale

Diritti civili e libertà

COE. Comitato dei ministri, raccomandazione 04 ottobre 2023, CM/Rec(2023)9, *Recommendation CM/Rec(2023)9 of the Committee of Ministers to member States on the active political participation of national minority youth*

Misure speciali di protezione

COE. Assemblea parlamentare, raccomandazione 13 ottobre 2023, n. 2262, *Preventing addictive behavior in children*

Normativa europea

Disabilità, salute e welfare

UE. Consiglio UE, conclusioni 30 novembre 2023, C/2023/1337, Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri su un approccio globale alla salute mentale dei giovani nell'Unione europea

Normativa nazionale

Violenza

Legge 24 novembre 2023, n. 168, Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica

Ambiente familiare e misure alternative

Ministero delle imprese e del made in Italy, decreto 27 ottobre 2023, n. 151, Regolamento sulla disciplina professionale del mediatore familiare

Misure speciali di protezione

Legge 1 dicembre 2023 n. 176, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno

Normativa regionale

Misure generali di attuazione

Marche. Giunta, delibera 20 novembre 2023, n. 1735, Approvazione di interventi e di criteri di riparto del Fondo nazionale per le politiche della famiglia 2023, di cui all'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 26 luglio 2023

Diritti civili e libertà

Lombardia. Giunta, delibera 31 luglio 2023, n. 776, Adesione alla sperimentazione di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria ("care leavers") - fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale annualità 2022

Disabilità, salute e welfare

Umbria. Giunta, delibera 31 ottobre 2023, n. 1138, Percorso diagnostico terapeutico assistenziale del bambino in età evolutiva (Pdta)

Misure speciali di protezione

Emilia-Romagna. Giunta, delibera 25 settembre 2023, n. 1578, Approvazione operazione per sostenere la formazione e l'inclusione dei minori stranieri non accompagnati presentata a valere sull'avviso allegato 1 alla DGR n. 109/2023 V provvedimento. Proroga dei termini di presentazione

Giurisprudenza nazionale

Principi generali

Cassazione civile, Sez. I,
ordinanza 2 novembre 2023, n. 30430

Cassazione civile, Sez. I,
ordinanza 2 novembre 2023, n. 4315

Violenza

Cassazione penale, Sez. III,
13 ottobre 2023, n. 41577

Cassazione penale, Sez. VI,
23 novembre 2023, n. 47121

Ambiente familiare e misure alternative

Corte Costituzionale,
sentenza 28 settembre 2023, n. 183

Cassazione civile, Sez. I,
ordinanza 29 novembre 2023, n. 33185

FOCUS TEMATICI

Inquadramenti normativi

La promozione e la valorizzazione
del rapporto intergenerazionale

La prevenzione del rischio nelle scuole
e la tutela della sicurezza e della salute
degli studenti

L'inclusione scolastica e sociale di bambini
e ragazzi con disabilità

Approfondimenti giuridici

Ambiente e cambiamento climatico:
le nuove generazioni al centro

Approfondimenti su progetti di legge

Nuove prospettive nella tutela contro
il bullismo e il cyberbullismo

QUESTIONI di ATTUALITÀ

La procreazione medicalmente assistita
ancora al vaglio della Corte costituzionale
Quali limiti alla revoca del consenso?

Diritto all'unità familiare e minorenni
stranieri. Quali interessi devono essere
bilanciati per tutelarne la vita familiare?

NORMA- TIVA E GIURIS- PRU- DENZA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

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

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

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

Normativa internazionale

**COE. Comitato dei ministri,
raccomandazione 04 ottobre 2023,
CM/Rec(2023)9, Recommendation
CM/Rec(2023)9 of the Committee
of Ministers to member States on
the active political participation of
national minority youth.**

Diritti civili e libertà

Partecipazione dei giovani alla politica

Con la presente raccomandazione, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa afferma che la partecipazione dei giovani alla politica e alla vita pubblica è di notevole importanza per rafforzare i diritti umani, la democrazia, la coesione sociale dell'intera comunità. La premessa è che i diritti umani e le libertà fondamentali devono essere garantiti a tutti, indistintamente, perché solo il loro pieno godimento da parte di ciascuno assicura la partecipazione politica, l'attuazione della democrazia, la libertà di espressione, la libertà di riunione e di associazione, nonché il divieto di discriminazione.

L'assunto vale in particolar modo per i giovani delle minoranze nazionali che, in quanto tali, sono più facilmente soggetti a discriminazioni che comportano ostacoli alla partecipazione attiva e che spesso sono sottorappresentati in ambito politico, così come indicato anche nel documento dal titolo *Studio sulla partecipazione politica attiva dei giovani delle minoranze nazionali negli Stati membri del Consiglio d'Europa* (Comitato direttivo contro la discriminazione, la diversità e l'inclusione, 15-17 giugno 2021).

Pertanto, il Comitato sostiene l'importanza che i giovani appartenenti alle minoranze nazionali siano ammessi a far parte dei processi democratici e decisionali, fornendo una visione nuova e contribuendo all'ottenimento di importanti traguardi utili all'intera comunità.

Normativa internazionale

COE. Assemblea parlamentare, raccomandazione 13 ottobre 2023, n. 2262, *Preventing addictive behaviorius in children*

Misure speciali di protezione

Abuso e dipendenza da sostanze

L'Assemblea parlamentare rileva che le difficoltà socioeconomiche sono una delle principali fonti di stress per i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze quindi una delle potenziali cause del consumo di droga e di altri comportamenti di dipendenza. Nella presente raccomandazione vengono accolte positivamente le attività iniziali del Gruppo di cooperazione internazionale del Consiglio d'Europa sulla droga e le dipendenze (Gruppo Pompidou), riguardanti i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze colpiti dal consumo di droga. Tra le attività prioritarie del Gruppo Pompidou per il periodo 2023-2025 vi è la Dichiarazione di Lisbona (13 e 14 dicembre 2022) che ha accostato la tutela dei diritti delle persone appartenenti a gruppi vulnerabili e la riduzione della disponibilità di droghe illegali, alla prevenzione della dipendenza da internet e dal gioco d'azzardo online. L'Assemblea parlamentare chiede al Gruppo Pompidou di concentrare il *focus* del lavoro sulle dipendenze comportamentali agevolate dalle tecnologie e dalle pratiche online, ponendo l'accento sullo studio dei comportamenti di dipendenza nei bambini, nelle bambine, nei ragazzi e nelle ragazze sulle relative misure di prevenzione, conducendo studi sull'uso prevalente – da parte di questi ultimi – di droghe sintetiche, legali o illegali. Inoltre, richiama l'attenzione sull'importanza di attività preventive soprattutto nel campo del consumo di droga da parte dei minorenni e raccomanda al Comitato dei ministri d'incaricare gli organi direttivi del Gruppo Pompidou al fine di avviare un processo d'indagine più ampio, che copra tutti i comportamenti di dipendenza. Infine, nel richiamare la precedente risoluzione 25 settembre 2023, 2520(2023), *Prevenzione dei comportamenti di dipendenza nei bambini*, richiama gli Stati membri al compito di garanzia del diritto di ogni bambino e bambina a godere del migliore stato di salute, mettendo in campo azioni preventive, di trattamento e di tutela.

Normativa europea

**UE. Consiglio UE, conclusioni
30 novembre 2023, C/2023/1337,
Conclusioni del Consiglio
e dei rappresentanti dei governi
degli Stati membri su un approccio
globale alla salute mentale
dei giovani nell'Unione europea.**

Disabilità, salute e welfare
Salute fisica e mentale

Il Consiglio dell'Unione europea si pronuncia sul tema della salute mentale dei giovani nell'Unione europea resa precaria negli ultimi anni in particolar modo a seguito della pandemia da Covid-19. I rischi della salute mentale sono aumentati dalla condizione di vulnerabilità a cui sono soggette determinate categorie di giovani, come ad esempio le minoranze etniche, le persone Lgbti, le persone con disabilità, quelle in istituti di assistenza, che sono private delle cure genitoriali o che rischiano di perderle, o quelle che si trovano in situazioni socioeconomiche svantaggiate.

Il diritto alla salute mentale è strettamente connesso ad altri diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, detta anche Carta di Nizza, adottata il 7 dicembre 2000: diritto alla dignità umana (articolo 1), diritto all'integrità della persona (articolo 3), diritto alla protezione della salute (articolo 35).

Pertanto, risulta fondamentale migliorare la salute mentale, il benessere psicofisico, sviluppare le competenze socio emotive sia dei giovani che dei loro educatori e agire per contrastare il bullismo, il cyberbullismo, le molestie, gli abusi e i maltrattamenti.

Sulla base di tali premesse, con le presenti conclusioni, il Consiglio dell'Unione europea invita gli Stati membri a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei giovani nei rispettivi Paesi, promuovendo un approccio intersettoriale, rimuovendo gli ostacoli strutturali al loro sviluppo personale e professionale e creando ambienti favorevoli al loro benessere psicofisico.

Al tempo stesso incoraggia gli studi sull'impatto dei problemi di salute mentale sui giovani nell'Unione europea, utili a orientare le azioni e l'investimento di risorse. Inoltre, sollecita la promozione di uno spazio digitale più sicuro e più sano per i giovani, in linea con la Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali.

Normativa nazionale

Legge 24 novembre 2023, n. 168, Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica.

Violenza
Violenza sulle donne

Con la legge 24 novembre 2023, n. 168, *Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica*, sono state previste disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica.

Con la promulgazione della norma, è previsto un rafforzamento delle misure in tema di ammonimento e di informazione alle vittime, con un aumento delle pene previste nel caso in cui il fatto sia commesso nell'ambito della violenza domestica.

Vengono inoltre potenziate le misure di prevenzione con l'adozione di modalità di controllo per la cui applicazione è richiesto il consenso dell'interessato.

Tra le misure di prevenzione vi è l'obbligo di non avvicinamento a determinati luoghi frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione e l'obbligo di mantenere una certa distanza, non inferiore a 500 metri da tali luoghi e da tali persone.

All'articolo 6 inoltre, sono disciplinate le iniziative formative in materia di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica.

Il Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, coadiuvato dal Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica, sentita l'assemblea dell'Osservatorio stesso, predispone apposite linee guida nazionali da emanare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di orientare una formazione adeguata e omogenea degli operatori che, a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza, in conformità agli obiettivi della Convenzione del Consiglio d'Europa, (cosiddetta Convenzione di Istanbul) dell'11 maggio 2011, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

Normativa nazionale

Ministero delle imprese e del made in Italy, decreto 27 ottobre 2023, n. 151, Regolamento sulla disciplina professionale del mediatore familiare

Ambiente familiare e misure alternative
Separazione e divorzio

Con il decreto 27 ottobre 2023, n. 151, *Regolamento sulla disciplina professionale del mediatore familiare*, il Ministero delle imprese e del made in Italy ha inteso disciplinare l'attività professionale del mediatore familiare e la sua formazione, definendone i requisiti, le regole deontologiche, le tariffe applicabili e i corsi obbligatori. Il mediatore familiare, in qualità di professionista terzo e imparziale, interviene nei casi di oggettive difficoltà relazionali di un rapporto di coppia, o anche nel caso di cessazione dello stesso e lo fa con metodi alternativi al fine di risolvere le controversie, riorganizzare le relazioni familiari e, in presenza di persone minorenni, anche quelle genitoriali. Il mediatore familiare, la cui professione è esercitata in forma non organizzata ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, *Disposizioni in materia di professioni non organizzate*, affonda le sue radici nella legge 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*, con la quale si afferma il principio di bigenitorialità e di affidamento condiviso, concetti che innovano la materia della separazione e del divorzio da un punto di vista sia formale che sostanziale. La tutela delle persone minori di età, quindi, risulta tra i compiti principali del mediatore familiare.

Normativa nazionale

**Legge 1 dicembre 2023 n. 176,
Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto legge
5 ottobre 2023, n. 133, recante
disposizioni urgenti in materia
di immigrazione e protezione
internazionale, nonché per il
supporto alle politiche di sicurezza
e la funzionalità del Ministero
dell'interno.**

**Misure speciali di protezione
Minori stranieri non accompagnati**

Con la presente norma è convertito in legge, con alcune modifiche, il decreto legge 5 ottobre 2023, n. 133, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno*.

Tra le modifiche più importanti si rinviene la previsione per cui, a conclusione della fase di accoglienza nelle strutture governative, i minori stranieri non accompagnati sono inseriti nel sistema di accoglienza e integrazione di cui al decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, *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*, in particolare, nei progetti di accoglienza a loro dedicati in quanto soggetti vulnerabili e che sono messi in campo da enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa).

In caso di arrivi ravvicinati e massicci, inoltre, si prevede che qualora non possa essere assicurata l'accoglienza, il prefetto disponga l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minorenni non accompagnati, con una capienza che non può superare i 50 posti in ciascuna struttura.

Infine, si specifica che l'accoglienza nelle strutture ricettive temporanee non può essere disposta nei confronti del minore di età che abbia meno di 14 anni ed è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture dedicate.

Normativa regionale

Marche. Giunta, delibera 20 novembre 2023, n. 1735, Approvazione di interventi e di criteri di riparto del Fondo nazionale per le politiche della famiglia 2023, di cui all'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 26 luglio 2023

Misure generali di attuazione

Fondi per le famiglie

La Giunta regionale delle Marche delibera di approvare gli interventi e i criteri di riparto del Fondo nazionale per le politiche della famiglia 2023 subordinando l'erogazione del complessivo Fondo all'esito positivo circa la verifica da parte del Dipartimento per le politiche della famiglia sulla coerenza delle azioni programmate. Con una precedente delibera di Giunta sono state definite le iniziali aree di intervento: sostegno alla maternità per la nascita o per l'adozione di figli; interruzione di gravidanza qualora dipenda da ostacoli rimovibili con un sostegno psicologico; superamento di situazioni di disagio sociale, economico e abitativo per genitori separati o le famiglie con figli minori di età rimasti orfani di uno o entrambi i genitori o con figli minorenni già in carico ai servizi; rafforzamento dei centri per la famiglia e scuole per genitori per la realizzazione di attività di mediazione familiare e servizi informativi finalizzati a rendere effettivo l'esercizio del ruolo genitoriale. Il decreto di riparto del Fondo nazionale per le politiche della famiglia 2023, invece, ha chiarito che la destinazione dello stesso era limitata al finanziamento d'iniziative volte a valorizzare consultori familiari e a potenziare gli interventi sociali in favore delle famiglie, nonché in favore dei centri per la famiglia. In conseguenza di tale articolazione di interventi si è proceduto a richiedere all'Anci Marche l'accordo sulla programmazione regionale, in quanto, sulla base del decreto di riparto del Fondo, le azioni della presente delibera devono essere decise in accordo con le autonomie locali.

Normativa regionale

Lombardia. Giunta, delibera 31 luglio 2023, n. 776, Adesione alla sperimentazione di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria ("care leavers") - fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale annualità 2022.

Diritti civili e libertà

Percorsi di crescita verso l'autonomia

Con la presente delibera, la Giunta della Lombardia decide di aderire alla seconda annualità del secondo triennio della Sperimentazione Care Leavers proposta alle regioni dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La sperimentazione si rivolge a giovani prossimi al diciottesimo anno, allontanati dalla famiglia di origine, collocati in comunità residenziali o in affido eterofamiliare e che possono essere compresi nella sperimentazione, e a coloro per i quali, al compimento della maggiore età, non sia stato adottato un provvedimento di prosieguo amministrativo.

L'articolo 1, comma 335 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*, dispone, nell'ambito della quota del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di riservare una quota pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, per interventi sperimentali volti a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia a coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

La Direzione generale famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità ha realizzato monitoraggi periodici in collaborazione con gli ambiti coinvolti nella sperimentazione, evidenziando la realizzazione di percorsi di accompagnamento all'autonomia per la maggior parte dei beneficiari, prevedendo soluzioni abitative, di ricerca e inserimento lavorativo, percorsi scolastici e formativi.

Normativa regionale

Umbria. Giunta, delibera 31 ottobre 2023, n. 1138, Percorso diagnostico terapeutico assistenziale del bambino in età evolutiva (Pdta)

Disabilità, salute e welfare
Salute fisica e mentale

Con la delibera 31 ottobre 2023, n. 1138, la Giunta della regione Umbria si pronuncia sui percorsi preventivo, diagnostico, terapeutico e assistenziale del minore in età evolutiva.

Il percorso ha origine dalla necessità di organizzare tutte le attività del diabete di tipo 1 in età evolutiva su tutto il territorio regionale con l'obiettivo di rendere omogeneo il processo diagnostico, terapeutico, assistenziale (Pdta), in seguito al riassetto dell'assistenza territoriale, così come indicato dal decreto ministeriale 23 maggio 2022 n. 77, *Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale*, recepito in Umbria con delibera 14 dicembre 2022, n. 1329.

A oggi, la prevenzione del diabete di tipo 1 non è attuabile: per questo motivo l'assistenza ha come obiettivo primario il mantenimento dello stato di salute fisica, psicologica e sociale della persona con diabete.

Alla luce di tali premesse, la Giunta della regione Umbria delibera di approvare i contenuti del documento relativo al Percorso diagnostico, terapeutico, assistenziale del bambino in età evolutiva (Pdta), di dare mandato sia ai direttori generali delle aziende sanitarie regionali di applicare i percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali per i minori di età, che agli uffici regionali di attuare tutte le procedure organizzative e amministrative per la corretta implementazione delle indicazioni contenute nel presente atto.

Normativa regionale

Emilia-Romagna. Giunta, delibera 25 settembre 2023, n. 1578, Approvazione operazione per sostenere la formazione e l'inclusione dei minori stranieri non accompagnati presentata a valere sull'avviso allegato 1 alla DGR n. 109/2023 V provvedimento. Proroga dei termini di presentazione.

Misure speciali di protezione

Percorsi formativi per i minorenni stranieri non accompagnati

Richiamando la propria delibera del 30 gennaio 2023, n. 109, *Approvazione dell'avviso pubblico per la selezione e il finanziamento di operazioni per sostenere la formazione e l'inclusione dei minori stranieri non accompagnati. Procedura presentazione Just in time*, la Giunta dell'Emilia-Romagna delibera l'approvazione dell'operazione finalizzata a sostenere la formazione e l'inclusione dei minori stranieri non accompagnati.

I percorsi devono essere funzionali alla promozione del loro successo formativo, a ostacolare la dispersione scolastica, a orientare i giovani nel mondo del lavoro contrastando il fenomeno dei NEET grazie a un'offerta formativa che sappia rivalutare le capacità e le attitudini di ogni singolo giovane, a personalizzare le risposte educative e a favorire l'apprendimento nei luoghi di lavoro.

Nell'avviso allegato alla delibera sono stati definiti anche: l'offerta formativa e le caratteristiche delle operazioni candidabili, i soggetti ammessi a presentare operazioni, le risorse disponibili e i vincoli finanziari, le modalità e i termini per la presentazione delle operazioni, le procedure e i criteri di ammissibilità e di valutazione e selezione delle operazioni.

Giurisprudenza nazionale

Cassazione civile, Sez. I, ordinanza 2 novembre 2023, n. 30430

Principi generali
Superiore interesse del minorenni

La Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 30430, si è pronunciata sull'istanza di regolamento di competenza promossa avverso il decreto del Tribunale di Bari che fissava la propria competenza territoriale in merito al procedimento instaurato dinanzi a esso, in forza della residenza del minorenne al momento della proposizione della domanda giudiziale, ex articoli 337-*bis* e seguenti del codice civile. L'articolo 337-*ter* del codice civile stabilisce che le decisioni di maggior interesse per i figli, tra cui quella relativa alla residenza abituale del minorenne, sono rimesse al giudice in caso di disaccordo dei genitori. E i giudici della Suprema Corte, nel procedimento oggetto della presente decisione, definiscono il luogo di residenza abituale del minorenne come il luogo in cui quest'ultimo consolida affetti e relazioni. Pertanto, la nozione di residenza abituale del minorenne richiede una valutazione di fatto, a cui si giunge a seguito dell'accertamento di una serie di indicatori che permettono d'identificare il luogo che rappresenta per il figlio stabilità e sicurezza. Pertanto, non viene in rilievo la residenza anagrafica, né eventuali trasferimenti dal carattere temporaneo, quanto piuttosto una previsione sulla possibilità che una nuova abitazione divenga un effettivo e stabile centro d'interesse della persona minore di età.

Giurisprudenza nazionale

Cassazione civile, Sez. I ordinanza 2 novembre 2023, n. 4315

Diritti civili e libertà
Identità personale del minorenne

La Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 4315, stabilisce l'impossibilità di aggiungere il cognome del padre a quello della madre in capo alla figlia riconosciuta dal padre in un secondo momento e con la quale lo stesso non ha costruito nel tempo un rapporto affettivo. L'uomo aveva presentato ricorso in appello con l'istanza di poter dare il proprio cognome alla figlia in quanto, a suo dire, questo avrebbe rafforzato l'identità della bambina e consolidato il rapporto filiale, reso precario da una presenza della madre definita dal padre come ingombrante.

La Corte costituzionale, con la storica sentenza 27 aprile 2022, n. 131, depositata il 31 maggio 2022, ha eliminato l'automatismo del cognome paterno, stabilendo che il cognome del figlio debba comporsi con i cognomi di entrambi i genitori nell'ordine da loro deciso a meno che, di comune accordo, attribuiscano soltanto il cognome di uno dei due. Nel caso di specie la Corte di cassazione ribadisce che sia consentita l'attribuzione – anche in un secondo momento – del cognome del secondo genitore a condizione che gli effetti abbiano un risvolto positivo sotto ogni profilo (psicologico, fisico, educativo) e non arrechino un danno alla figlia la cui identità sia già consolidata. La Suprema Corte, nel bilanciare i due contrapposti principi – quello secondo cui il cognome rafforzi l'identità di un soggetto e quello che tenga conto, invece, del superiore interesse del minorenne da valutarsi caso per caso – ha ritenuto prevalente il volere e l'interesse della figlia, stante anche il suo dissenso ad aggiungere il cognome paterno a quello materno.

Giurisprudenza nazionale

Cassazione penale, Sez. III, 13 ottobre 2023, n. 41577

Violenza
Irrilevanza del consenso del minore
infraquattordicenne

La Suprema Corte di cassazione, con la sentenza n. 41577 afferma che è considerato reato indurre una persona a inviare foto di nudo, sottolineando l'irrilevanza del consenso dal momento che nel caso di età inferiore ai 14 anni sussiste la presunzione per la quale il minore di età non è in grado di prestare un consenso valido. Nel perimetro del reato di cui all'articolo 609-*bis* del codice penale, non è essenziale la presenza del contatto fisico in quanto si ritiene sufficiente il coinvolgimento della corporeità sessuale della persona offesa, finendo con il compromettere, quale bene primario, la sua libertà a fronte del soddisfacimento sessuale di colui che ha commesso il reato. Come indicato anche in sentenza, per definire i limiti del consenso del minore di età in relazione alla sfera sessuale, si richiama l'articolo 609-*quater* del codice penale, *Atti sessuali con minorenni*, nel quale si specifica che il consenso sessuale può essere espresso da un soggetto che abbia compiuto i 14 anni: tale consenso, poi, dovrà essere oggetto di accertamento per rilevare un'eventuale vizio.

Ne consegue che, poiché nel caso specifico la minore di età al momento dei fatti era un soggetto infraquattordicenne e che la richiesta di materiale pornografico proveniva altrettanto pacificamente dall'imputato, non era affatto necessario accertare la sussistenza, da parte dell'imputato medesimo, di una condotta induttiva, tale da viziare il consenso della minorenne, per l'essenziale ragione che la medesima non aveva ancora raggiunto l'età per prestare un valido consenso sessuale.

Giurisprudenza nazionale

Cassazione penale, Sez. VI, 23 novembre 2023, n. 47121

Violenza
Violenza e maltrattamento

Con la sentenza n. 47121, la Cassazione penale si pronuncia sulla disciplina dei maltrattamenti in famiglia commessi in presenza di figli minorenni. La pronuncia giunge a seguito del ricorso per Cassazione presentato contro la sentenza emessa dalla Corte d'appello che aveva confermato la decisione con cui il giudice per l'udienza preliminare aveva ritenuto il padre responsabile del reato di maltrattamenti in famiglia e lesioni.

Al fine di attuare il contenuto dell'articolo 46, *Circostanze aggravanti*, della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, i giudici della Corte di cassazione hanno fatto coincidere l'ipotesi in esame con la disposizione dell'articolo 572, *Maltrattamenti contro familiari o conviventi*, commi 2 e 5 del codice penale nel quale si prevede che il minore di 18 anni che assiste ai maltrattamenti è da considerarsi persona offesa dal reato.

L'ipotesi di maltrattamenti assistiti è inquadrata in chiave di pericolo astratto in quanto risulta determinante la probabilità elevata di generare un danno unicamente in funzione della realizzazione della condotta tipica – ovvero i maltrattamenti – alla presenza del minore di età.

Pertanto, sussiste violenza assistita a prescindere dall'età del minorenne, purché il numero, la tipologia e la ricorrenza degli episodi a cui assiste siano tali da determinare un forte rischio della compromissione del suo normale sviluppo psicofisico.

Giurisprudenza nazionale

Corte costituzionale, sentenza 28 settembre 2023, n. 183

Ambiente familiare e misure alternative
Adozione

Con la sentenza n. 183, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 27, terzo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, nella parte in cui prevede la cessazione dei rapporti dell'adottato con la famiglia d'origine, escludendo così la valutazione del superiore interesse del minore di età a mantenere aperti tali rapporti.

Nello specifico oggetto della presente decisione, viene sottolineata la visione per cui il sano sviluppo psicofisico del minore abbandonato non sempre richiede una definitiva chiusura dei rapporti con la famiglia d'origine che potrebbero, al contrario, rivestire un'importanza fondamentale per la sua crescita sana, in linea con il concetto intrinseco di tutela che, per la sua realizzazione, richiede una serie di elementi non solo giuridici, ma anche socioaffettivi.

Nel nostro ordinamento, l'istituto dell'adozione cosiddetta legittimante, fa venir meno ogni legame con la famiglia d'origine. La Corte costituzionale, invece, con la decisione n. 183 del 2023, sottolinea che la cessazione dei rapporti con la famiglia di origine coinvolge unicamente le relazioni giuridico-formali, laddove le indicazioni del comma 3 dell'articolo 27, lette in chiave di tutela costituzionale del minore, spingono a ritenere che, con riferimento all'interruzione dei rapporti di natura socioaffettiva, viene introdotta una presunzione *iuris tantum*, risolvibile nel caso in cui la fine di questi rapporti possa causare un pregiudizio.

Giurisprudenza nazionale

Cassazione civile, Sez. I, ordinanza 29 novembre 2023, n. 33185

Ambiente familiare e misure alternative
Affidamento

Con l'ordinanza n. 33185, la prima Sezione civile della Corte di cassazione afferma che nel caso in cui il giudice disponga con provvedimento l'affido del minore presso i servizi sociali, con conseguente limitazione della responsabilità genitoriale, risulta necessario nominare, nel suo interesse, un curatore speciale, pena la nullità dell'intero processo.

L'affidamento del minore ai servizi sociali non prevede necessariamente la limitazione o la decadenza dalla responsabilità genitoriale: occorre distinguere l'affidamento con compiti di vigilanza, supporto e assistenza senza limitazione della responsabilità genitoriale (cosiddetto mandato di vigilanza e supporto) dall'affidamento che consegue a un provvedimento ablativo della responsabilità genitoriale.

Nel primo caso, il giudice conferisce mandato ai servizi sociali per vigilare sulla corretta attuazione del superiore interesse del minore, senza limitare la responsabilità genitoriale.

Nel secondo caso, il giudice si pronuncia per una tipologia di affidamento che consegue a una limitazione della responsabilità, generando una vera e propria ingerenza nella vita privata e familiare giustificata dall'impossibilità di agire diversamente.

E la nomina di un curatore speciale (soggetto terzo e ingerente) è prevista proprio per tutelare, in particolar modo, l'interesse superiore del minore.

La causa oggetto della presente ordinanza trae origine dalla limitazione della responsabilità genitoriale disposta dal tribunale nei confronti di entrambi i genitori di una minore a causa della situazione di forte disagio familiare.

Tale situazione faceva propendere i giudici per un affido della minore di età presso il comune, con collocamento presso la famiglia affidataria più idonea e un mandato ai servizi sociali per la redazione di un progetto finalizzato a un possibile recupero delle risorse genitoriali. Premesso questo, nel deliberare un provvedimento di affidamento ai servizi sociali con conseguente limitazione della responsabilità genitoriale, il giudice di primo grado avrebbe dovuto provvedere alla nomina del curatore speciale a tutela del minore: tanto giustifica la dichiarazione di nullità dell'intero processo.

FOCUS TEMA- TICI

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

. INQUADRAMENTI NORMATIVI

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

Gli **inquadramenti normativi** introducono il lettore alla disciplina di un tema specifico.

Gli **approfondimenti giuridici** trattano norme o altri atti in maniera analitica.

Gli **approfondimenti su progetti di legge** esaminano le principali proposte di riforma in corso d'esame in Parlamento.

Inquadramenti normativi

La promozione e la valorizzazione del rapporto intergenerazionale

di Antonietta Varricchio

In risposta ai cambiamenti della società, alla fine degli anni '60, negli Stati Uniti, sono nati i primi progetti di scambio intergenerazionale al fine di valorizzare le risorse della generazione più giovane e di quella più anziana, mettere in luce le affinità, dare il via a processi di *empowerment* nell'ambito della comunità e migliorare il più possibile la qualità di vita di entrambe. La necessità è stata quella di superare il vuoto generazionale e recuperare il *gap* creato da svariati fattori appartenenti all'una o all'altra fascia d'età. Poi, col passar del tempo, nella certezza di un'alta valenza sociale degli scambi, ci si è posti l'obiettivo di affrontare e gestire le problematiche di entrambe le generazioni (bassa autostima, isolamento, solitudine, comportamenti a rischio) finendo con l'estendere questa pratica a diversi ambiti e servizi: dall'educazione, alla sanità, fino al sistema del welfare.

A oggi, gli scambi intergenerazionali si realizzano soprattutto nel contesto educativo e in quello scolastico, nelle strutture per anziani e nei luoghi di cura, interessando i giovani e gli anziani allo svolgimento di attività culturali, educative, ricreative, grazie anche all'intervento di associazioni del Terzo settore. Un esempio interessante è quello riguardante la risoluzione dei problemi di alfabetizzazione tecnologica negli anziani che, grazie all'aiuto delle generazioni native digitali, riescono ad affrontare le difficoltà derivanti dall'uso delle nuove tecnologie.

L'Unione europea, nell'affrontare un repentino cambiamento della struttura demografica che incide anche sulle finanze pubbliche e sulla protezione sociale, sostiene da sempre i progetti aventi a oggetto lo scambio intergenerazionale e, negli ultimi anni, si è diffusa ancora di più l'idea che questa modalità, oltre a essere un beneficio e un vantaggio a carattere sociale, possa dar vita a soluzioni creative anche nell'ideazione futura di beni e servizi.

Il 29 aprile 2009 si è tenuta la prima Giornata europea sulla solidarietà e la cooperazione tra generazioni, istituita con l'obiettivo di accorciare le distanze tra le due generazioni, migliorando la qualità di vita di entrambe. E l'Unione europea, da allora, rinnova il proprio impegno inteso a rafforzare la solidarietà e la cooperazione tra le generazioni al fine di promuovere una società equa e sostenibile. Circa le sfide demografiche da affrontare, la Commissione europea ha presentato, nel tempo, puntuali e differenti interventi: [comunicazione 12 ottobre 2006, COM\(2006\) 571, Il futuro demografico dell'Europa, trasformare una sfida in un'opportunità](#), [comunicazione 10 maggio 2007, COM\(2007\) 244, Promuovere la solidarietà fra le generazioni](#), [comunicazione 29 aprile 2009, COM\(2009\) 180, Gestire l'impatto dell'invecchiamento della popolazione nell'UE \(relazione 2009 sull'invecchiamento](#)

demografico), [comunicazione 3 marzo 2010, COM\(2010\) 2020, Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva](#), con la quale si sottolinea l'importanza di promuovere un sano invecchiamento a vantaggio della coesione sociale.

Inoltre, nell'ambito della [Strategia Europa 2020](#), la Commissione europea ha adottato, nel 2010, due atti di grande rilevanza: la [comunicazione 23 novembre 2010, COM\(2010\) 682, Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro: un contributo europeo verso la piena occupazione](#), ai fini della promozione, da parte degli Stati membri, delle politiche per l'invecchiamento attivo, e la [comunicazione 16 dicembre 2010, COM\(2010\) 758, La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale](#). Sulla base di queste premesse, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, con [decisione 14 settembre 2011, n. 940/2011/UE, sull'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni \(2012\)](#), hanno istituito l'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni (realizzato nel 2012). Gli Stati parte (e a cascata anche i soggetti della società civile) sono stati invitati a intraprendere azioni in favore della solidarietà e della cooperazione tra le generazioni, con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica, promuovere il dibattito e la diffusione delle informazioni, lottare per abbattere gli stereotipi ed eliminare le discriminazioni basate sull'età. L'obiettivo è quello di creare una cultura dell'invecchiamento attivo in Europa, basata su una società per tutte le età.

In considerazione della decisione n. 940/2011/UE, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi della [legge 7 dicembre 2000, n. 383, Disciplina delle associazioni di promozione sociale](#), ha emanato le [Linee per la presentazione di progetti sperimentali di volontariato di indirizzo 2012](#) per la presentazione di progetti sperimentali da parte delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri di cui all'articolo 7, nonché per assicurare il sostegno a iniziative formative e di informatizzazione, di cui all'articolo 12, comma 3, lett. d) e f), legge 7 dicembre 2000 n. 383, finendo col finanziare 48 progetti sul territorio nazionale.

In Italia, secondo i dati dell'[Istituto nazionale di statistica \(Istat\)](#) riferiti al 1° gennaio 2023, le persone con più di 65 anni sono 14 milioni 177mila, il 24,1% (quasi un quarto) della popolazione totale. Di fatto, le statistiche indicano un trend di invecchiamento della popolazione che toccherà l'apice tra il 2045 e il 2050, quando la quota di ultrasessantacinquenni si aggirerà attorno al 34% della popolazione e il rapporto tra pensionati e popolazione attiva sarà circa doppio rispetto a quello attuale.

Al contrario, si riduce il numero dei più giovani: i ragazzi fino a 14 anni sono 7 milioni 334mila (12,5%) del totale della popolazione residente. Quindi, come si legge nel [Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese](#) pubblicato «la partecipazione dei giovani alla vita economica e sociale del Paese diventa cruciale per garantire un modello di sviluppo inclusivo e sostenibile e un corretto equilibrio del sistema del welfare». Lo scorso anno è stata presentata la [proposta di legge 28 dicembre 2022, n. 739, Disposizioni per favorire lo sviluppo di progetti di coabitazione per persone che hanno compiuto il sessantacinquesimo anno di età e di coabitazione intergenerazionale](#), con l'intento di offrire un inquadramento normativo ai progetti di coabitazione intergenerazionale (*co-housing* intergenerazionale), inseriti nel più ampio filone dell'*housing* sociale, con lo scopo di fare fronte ai problemi di carattere sociosanitario dovuti all'invecchiamento.

Le disposizioni della legge si applicano ai progetti di coabitazione per persone che hanno compiuto il sessantacinquesimo anno di età, e di coabitazione intergenerazionale, cioè i progetti destinati alla realizzazione di insediamenti abitativi riservati a soggetti di età superiore a 65 anni, in cui alle unità alloggiative a uso esclusivo si accompagna la presenza di spazi coperti e scoperti a uso comune, e i progetti destinati alla realizzazione di insediamenti con le medesime caratteristiche, in cui una quota di alloggi, non superiore al 50 per cento, è riservata a soggetti giovani svantaggiati (nell'elenco sono compresi i soggetti giovani di cui al [decreto legge 25 giugno 2008, n. 112](#) convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#)), i quali si impegnano, a fronte del beneficio, a una collaborazione attiva con gli anziani. È prevista la possibilità, nell'ambito dei progetti di coabitazione intergenerazionale che abbiano quali destinatari anche le giovani coppie, di destinare parte degli spazi comuni ad asili nido, anche nell'ottica di far partecipare gli anziani alla cura e all'educazione dei bambini in età prescolare.

I progetti di *co-housing* mirano a creare delle vere e proprie comunità di anziani e di giovani, aggiungendo una funzione di spiccata socialità a una necessità quale quella abitativa. Sono da considerarsi strumenti di contrasto dell'involuzione sociale in quanto incoraggiano la cultura del sostegno alla persona evitando – per quanto possibile – il ricorso a forme di assistenza privata, promuovendo l'autonomia della persona anziana, facilitando l'invecchiamento attivo e il benessere psicofisico.

Con riferimento, invece, ai progetti di *co-housing* intergenerazionale, gli stessi, oltre a integrare le funzioni descritte, offrono ai giovani in condizioni svantaggiate la

possibilità di fruire di spazi con caratteristiche certamente più ampie di quelle dei tradizionali alloggi sociali e di interagire con soggetti più anziani anche in un'ottica di reciproco scambio di esperienze e competenze. Inoltre, anche per questi soggetti giovani è forte il rischio di isolamento sociale, derivante dalla loro condizione socioeconomica svantaggiata. Anche molte regioni italiane hanno dettato un quadro normativo volto a regolare i rapporti intergenerazionali. Se ne elencano alcune che, grazie al finanziamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, hanno avviato percorsi virtuosi.

La Regione Calabria, con la [legge regionale 16 maggio 2018, n. 12, Norme in materia di tutela, promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo](#), ha promosso l'incontro e la socializzazione tra gli anziani e i giovani al fine di migliorare le relazioni intergenerazionali, favorire la socializzazione e realizzare una politica organica in favore della popolazione anziana ma con benefici che ricadono anche sulla popolazione più giovane. Nel 2014, il Friuli-Venezia Giulia si è dotato della [legge regionale 14 novembre 2014, n. 22, Contrasto alla solitudine e promozione dell'invecchiamento attivo](#), con l'obiettivo primario di contrastare il fenomeno della solitudine nella popolazione più anziana attraverso azioni e progetti che prevedono il coinvolgimento attivo dei giovani. In attuazione della stessa, l'Amministrazione regionale ha emanato il [decreto 11 agosto 2021, n. 141, Regolamento concernente criteri e modalità di concessione dei contributi per la realizzazione di interventi volti al contrasto del fenomeno della solitudine di cui all'articolo 8, comma 6, della legge regionale 6 novembre 2020, n. 22 \(misure finanziarie intersettoriali\) e per la promozione dell'invecchiamento attivo di cui all'articolo 3, comma 3, della legge regionale 14 novembre 2014, n. 22 \(contrasto alla solitudine e promozione dell'invecchiamento attivo\)](#).

La Regione Lazio, al fine di contrastare la solitudine ed eliminare le barriere architettoniche, sostiene le politiche dell'abitare ricorrendo a forme di *co-housing*, convivenze solidali e progetti di solidarietà intergenerazionale grazie alla [legge regionale 6 agosto 1999, n. 12, Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica](#), prevedendo anche l'utilizzo di beni confiscati alla mafia. In pratica, la Regione sostiene azioni volte a rendere le persone anziane capaci di affrontare le problematiche e le criticità connesse ai tempi attuali con l'attuazione di percorsi formativi per promuovere un invecchiamento attivo con particolare attenzione al tema dell'impegno civile, della solidarietà intergenerazionale e della cittadinanza attiva.

La Regione Toscana con deliberazione della giunta regionale 13 marzo 2023 n. 256, *Approvazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del DPCM 3 ottobre 2022, del Piano regionale per la non autosufficienza - triennio 2022-2024*, ha approvato il [Piano regionale per la non autosufficienza](#) triennio 2022-2024, prevedendo il rafforzamento degli interventi delle reti di prossimità intergenerazionale su tutto il territorio regionale.

In conclusione, è sempre più evidente quanto la promozione e la valorizzazione del rapporto intergenerazionale abbiano un ruolo cruciale nella costruzione di una società più equa e attenta alle necessità riguardanti tutte le fasce di età della popolazione.

Inquadramenti normativi

La prevenzione del rischio nelle scuole e la tutela della sicurezza e della salute degli studenti

di Antonietta Varricchio

Potersi sentire al sicuro in ogni ambiente è un bisogno basilare che va di pari passo, da un lato, con la promozione della cultura della prevenzione dei rischi fin dalla più tenera età e dall'altro, con l'attuazione di misure preventive e di protezione dei luoghi che si frequentano, anche di quelli scolastici. La salute, il benessere e la sicurezza sono aspetti sostanziali della vita quotidiana e l'attività scolastica offre importanti spunti di riflessione per approfondire e potenziare le tematiche della sicurezza, della protezione e del benessere psicofisico. Questi argomenti possono essere promossi adeguatamente attraverso un lavoro interdisciplinare che integri le tematiche della sicurezza e della salute nei percorsi d'istruzione e di cittadinanza attiva.

La normativa che oggi, in Italia, disciplina gli aspetti relativi alla sicurezza dei luoghi di lavoro, è il frutto anche del recepimento di più direttive dell'Unione europea ma, in Europa, fino alla prima metà degli anni '80 non era prevista una normativa dedicata relativa al tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Nell'ambito del Trattato che determina le direttive sul funzionamento della Comunità europea (TFUE), questi aspetti erano ricompresi nelle misure relative alle politiche economiche e ai rapporti economici.

La prima importante novità si verifica nel 1987 con l'emanazione dell'Atto unico europeo (Aue) con il quale si dispone il miglioramento dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori: tali disposizioni saranno poi inserite ufficialmente nel **Trattato di Amsterdam**, sottoscritto ad Amsterdam il 2 ottobre che modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e i trattati che istituiscono la Comunità europea.

Nel quadro europeo, il punto di riferimento è la **direttiva quadro del 12 giugno 1989, 89/391/CEE on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work**, che mira a stabilire un giusto livello di salute e sicurezza in favore di tutti i lavoratori del settore pubblico, che impegna i datori di lavoro ad adottare misure di prevenzione al fine di raggiungere livelli più sicuri di benessere e che inserisce il cosiddetto principio di valutazione dei rischi chiarendone le condizioni fondamentali: individuazione dei rischi, valutazione, assunzione di misure adeguate, compilazione della documentazione, monitoraggio e rivalutazione periodica degli stessi.

Diversi anni dopo, nel 2004, la Commissione europea ha emanato la **comunicazione 05 febbraio 2004, COM/2004/0062 Communication from the Commission to the European Parliament,**

the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the practical implementation of the provisions of the Health and Safety at Work Directives 89/391 (Framework), 89/654 (Workplaces), 89/655 (Work Equipment), 89/656 (Personal Protective Equipment), 90/269 (Manual Handling of Loads) and 90/270 (Display Screen Equipment), relativa all'attuazione pratica delle disposizioni delle direttive concernenti la salute e la sicurezza sul lavoro.

La comunicazione sottolinea come le indicazioni europee avessero influito in modo positivo sull'ordinamento nazionale in tema di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

In ambito nazionale, il punto di riferimento normativo per la salute e la sicurezza, è il [decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81](#), *Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, che ha abrogato il [decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626](#), *Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro*.

La finalità del decreto legislativo n. 81 del 2008, noto come Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, è quella di assicurare l'uniformità della tutela dei lavoratori e delle lavoratrici sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali. Il c.d. Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, riguarda tutti i settori di attività, sia pubblici che privati, e si applica a tutti gli istituti di istruzione ed educazione di ordine e grado (articolo 3, comma 2).

La scuola, al fine di garantire un ambiente educativo sano e sereno per tutti, è vincolata a garantire la sicurezza e la salute dei suoi utenti, soprattutto dei più piccoli: è quell'ambiente dove gli studenti trascorrono la maggior parte delle ore di una giornata e deve necessariamente prestarsi a essere sicuro e in assenza di rischio. E se a ogni diritto corrisponde un dovere, il bisogno collettivo di salute, benessere e sicurezza deve essere garantito con l'attuazione, da parte dei preposti, di misure di prevenzione e protezione dell'ambiente scuola.

Ai fini della protezione individuale e collettiva, il Testo unico si basa sulla collaborazione e il coinvolgimento di tutti gli operatori per un corretto utilizzo dei beni, delle strumentazioni, dei locali e delle attrezzature. Conoscere i rischi e i pericoli presenti a scuola significa ridurre notevolmente la possibilità che si verifichino incidenti. Nella scuola, la figura centrale di responsabilità e di intervento è rappresentata dal dirigente che, in virtù

dell'[articolo 2087 del codice civile](#), *Tutela delle condizioni di lavoro*, è il diretto responsabile per la sicurezza degli studenti e del personale scolastico ed è definito, dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2008, come colui che, in ragione delle competenze professionali e dei poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro, organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa. Ha il dovere di garantire che la scuola rispetti e soddisfi tutti i requisiti di sicurezza previsti dalla normativa, che il personale scolastico riceva un'opportuna formazione pertinente al proprio ruolo e che preveda un aggiornamento periodico con riferimento alla salute e alla sicurezza sui luoghi di lavoro, che gli studenti siano informati dei pericoli e di come comportarsi in caso di emergenza.

Nella rosa delle responsabilità del dirigente rientra la redazione del Documento di valutazione dei rischi (Dvr), impegno previsto dagli articoli 17 e 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008 e introdotto, per la prima volta, dalla direttiva quadro 89/931/CEE del 12 giugno 1989.

Il Dvr è un documento che individua i possibili rischi presenti in un luogo di lavoro e serve ad analizzare, valutare e prevenire le situazioni di pericolo e, in base alla valutazione dei rischi, viene realizzato un piano di prevenzione e protezione con l'obiettivo di eliminare le probabilità esistenti di pericolo.

Altre figure coadiuvano il dirigente nella gestione delle misure di prevenzione e sicurezza durante le attività scolastiche: il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, con il compito di pianificare, organizzare e coordinare le attività di prevenzione e protezione dai rischi, e l'intero personale scolastico, al quale spetta l'incarico di vigilare sulla sicurezza e l'incolumità dell'alunno affidato, per tutto il tempo in cui questi fruisce della prestazione scolastica (si veda al riguardo anche la sentenza della Corte di cassazione 15 febbraio 2011, n. 3680).

L'obbligo deriva dal fatto che, a seguito dell'iscrizione a scuola, l'alunno è affidato all'amministrazione scolastica: le responsabilità che ne derivano sono di tipo penale (ricordiamo che la responsabilità penale, ex articolo 27 della Costituzione, è personale), civile e amministrativo.

Il 26 giugno 2020, il Ministero dell'istruzione ha adottato il [Piano scuola 2020-2021](#), un documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le istituzioni del Sistema nazionale di istruzione per l'anno 2020/2021, il quale prevede al suo interno le [Linee guida per la sicurezza scolastica](#). Questo documento fornisce informazioni

sulla normativa in materia di sicurezza a scuola, sulle misure di prevenzione e protezione contro i rischi per la sicurezza degli studenti e del personale scolastico, sulle responsabilità dei dirigenti e del personale in caso di emergenza e su come gestire tali situazioni. Nel documento, con riferimento alla cultura della salute e della sicurezza, si specifica che le istituzioni scolastiche cureranno apposite campagne informative e di sensibilizzazione rivolte al personale, agli studenti e alle famiglie.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 del 2020 ha costretto tutti i settori della vita privata e sociale, e in *primis* la scuola, a un arresto improvviso e inaspettato, richiamando l'attenzione sulla necessità di una riprogrammazione in vista dell'inizio del nuovo anno scolastico.

È stato necessario ripensare e riorganizzare l'intera didattica per un ritorno in presenza in totale sicurezza per ciascuno studente e in modo da non disperdere tutto quello che le scuole, anche con una certa fatica, hanno costruito nel tempo in termini di didattica e autonomia scolastica, garantendo spazi di coordinamento e al fine di convogliare i vari attori verso un nuovo e sicuro patto di corresponsabilità educativa che comprendeva: contenimento del rischio di contagio, benessere sociale ed emotivo di studenti e lavoratori della scuola, qualità dei contesti e dei processi di apprendimento e rispetto dei diritti costituzionali alla salute (articolo 32 della Costituzione) e all'istruzione (articolo 34 della Costituzione).

In Italia, il quadro normativo sulla salute e la sicurezza a scuola si completa grazie ad altri decreti che disciplinano diversi altri aspetti del tema:

- **decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242**, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, recante attuazione di direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro*.
- **decreto ministeriale 03 agosto 2020, n. 80**, *Adozione del "Documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia"*, del Ministero dell'istruzione, che fornisce indicazioni operative per la progettazione e la gestione dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia, definendo le condizioni per la ripartenza in sicurezza delle strutture educative.
- **decreto ministeriale 26 agosto 1992**, *Norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica*, del Ministero dell'istruzione.
- **decreto ministeriale 16 luglio 2014**, *Regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio degli asili nido*, del Ministero dell'istruzione.

Una categoria di studenti che merita un'attenzione specifica è quella dei diversamente abili. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha emanato, nel 2020, le **Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità**, sulla base dei principi indefettibili della **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità** e delle indicazioni nazionali riferite dalla **legge 5 febbraio 1992, n. 104**, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

Attraverso le Linee guida, il Ministero ha inteso fornire indicazioni generali per assicurare il diritto allo studio degli alunni con disabilità pur in presenza di molteplici e differenziati bisogni educativi speciali.

Nell'ambito del suo ruolo educativo e formativo, la scuola deve fornire strumenti di contesto e cultura, nonché competenze socio-relazionali funzionali a una futura inclusione dei giovani nel mondo del lavoro. La sicurezza nelle scuole, quindi, passa anche attraverso l'educazione scolastica che assume un ruolo determinante nel modellare comportamenti idonei e adeguati a uno stile di vita sano, incoraggiando l'osservanza di regole e valori propri di una società civile e responsabile.

Inquadramenti normativi

L'inclusione scolastica e sociale di bambini e ragazzi con disabilità

di Antonietta Varricchio

Diritto all'istruzione e principio di eguaglianza sono i pilastri che guidano l'intero impianto intorno al quale costruire il quadro normativo dell'inclusione scolastica dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze con disabilità. L'articolo 34 della Costituzione garantisce a tutti il diritto allo studio: un principio rafforzato dall'articolo 3 che assicura un'eguaglianza formale e sostanziale per tutti, senza distinzione alcuna. I due concetti, poi, sono riassunti nell'articolo 38 che sancisce il diritto all'educazione per le persone con disabilità. Ma come accade per molti altri aspetti della società, anche l'inclusione scolastica è il risultato di molteplici tappe storiche, frutto di continua evoluzione del tema da una prospettiva sociologica e pedagogica, oltre che normativa.

Con ogni probabilità, la prima significativa conquista sul fronte della garanzia del diritto all'inclusione si è avuta con il superamento delle scuole speciali e delle annesse classi differenziali: realtà creata durante gli anni '60 con apposite leggi che permettevano di accogliere alunni con disabilità gravi o con lievi difficoltà di apprendimento e socializzazione. L'articolo 12 della [legge 31 dicembre 1962, n. 1859, Istituzione e ordinamento della scuola media statale](#), prevede la possibilità d'istituire classi differenziali per alunni disadattati scolastici, con un calendario speciale, appositi programmi e orari di insegnamento. Qualche anno più tardi, con il [decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1967, n. 1518, Regolamento per l'applicazione del titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264, relativo ai servizi di medicina scolastica](#), viene previsto all'articolo 30 che «i soggetti che presentano anomalie o anormalità somatopsichiche che non consentono la regolare frequenza nelle scuole comuni e che abbisognano di particolare trattamento e assistenza medico-didattica sono indirizzati alle scuole speciali». Il decreto segna di fatto un passo indietro significativo per la garanzia del diritto all'istruzione e all'inclusione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze con disabilità. Con la [legge 30 marzo 1971, n. 118, Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili](#), viene finalmente previsto l'inserimento degli studenti con disabilità lieve nelle classi comuni della scuola dell'obbligo, senza riferimento alcuno, però, alla didattica speciale, allo sviluppo potenziale o alle risorse da impegnare. Si assiste all'abolizione ufficiale delle classi differenziali solo con la [legge 4 agosto 1977, n. 517, Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico](#), che determina modelli didattici

flessibili grazie ai quali innestare forme trasversali d'integrazione, esperienze di interclasse o attività organizzate in gruppi e affidate a insegnanti appositamente formati sul tema.

Qualcosa sta cambiando. Ciò che viene modificata è innanzitutto la prospettiva con la quale si collocano gli alunni con bisogni speciali nell'ambito del sistema scolastico e di apprendimento perché il minorenni con disabilità non è un utente di servizi, ma un soggetto con precisi diritti da garantire. Difatti, nella *Relazione conclusiva della commissione Falcucci concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati* si sottolinea che i soggetti con difficoltà di sviluppo, di apprendimento e di adattamento devono essere considerati protagonisti della propria crescita, nella convinzione che lo sviluppo delle loro potenzialità sotto il profilo culturale, sociale e civile è un preciso compito della scuola. Già nel 2001, l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) aveva modificato la prospettiva mettendo da parte un approccio prettamente clinico e ravvisando nella disabilità il risultato di un'articolata relazione tra la condizione di salute di un individuo e i fattori personali e ambientali circostanti che possono determinarne, o meno, un sano sviluppo.

Da un punto di vista giuridico, è da considerarsi fondamentale la sentenza della Corte costituzionale 8 giugno 1987, n. 215, con la quale si afferma con forza il diritto incondizionato per tutti gli studenti diversamente abili, di poter frequentare le scuole di ogni ordine e grado. Durante gli anni a seguire si alternano interventi più o meno incisivi che trovano un loro naturale inquadramento grazie alla *legge 5 febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, che ha riempito un vuoto normativo che incideva negativamente su ogni aspetto del sociale. La legge quadro sulla disabilità prescrive la necessità di un superamento del concetto di handicap creando le condizioni per una piena integrazione e assistenza oltre che per la massima autonomia di ciascun individuo diversamente abile, per ogni ciclo scolastico, compresa l'università. Ciascun individuo affetto da disabilità ha diritto a vedersi riconosciuti servizi e prestazioni di cura e riabilitazione, nonché un'adeguata tutela giuridica. Un aspetto primario sta nella programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socioassistenziali, culturali, ricreativi e sportivi. Con la legge quadro, quindi, si afferma l'obbligo, da parte dello Stato, di rimuovere qualunque ostacolo e impedimento che possa limitare lo sviluppo psicofisico di ogni individuo con disabilità. Siamo di fronte a una prospettiva che allarga il raggio di azione e, conseguentemente, calibra gli interventi di tutela.

Il diritto per tutti al successo formativo viene sancito con il *decreto del Presidente della Repubblica, 8 marzo 1999, n. 275, Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in linea con le finalità e gli obiettivi generali del sistema d'istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo d'insegnamento e di apprendimento. E a completamento di quanto iniziato, nel 2003 interviene la *legge 28 marzo 2003, n. 53, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, che sottolinea il diritto di tutti gli alunni alla personalizzazione dei percorsi di apprendimento. Nel 2009 interviene un atto di regolamentazione che finisce con l'avere un forte impatto sui criteri organizzativi dell'inclusione: stiamo parlando delle *Linee guida sull'integrazione scolastica degli alunni con disabilità* del Ministero dell'istruzione, nel quale viene affidato alle scuole un ruolo di autonomia amministrativa nel progetto più ampio di inclusione delle disabilità. Viene riservato al Dirigente un ruolo strategico che deve attuare in un'ottica di complementarietà e corresponsabilità con l'intero corpo docente. Un aspetto sul quale si focalizzano le Linee guida è la funzione dell'insegnante di sostegno che, si chiarisce, non dev'essere il solo a occuparsi del processo d'istruzione dell'alunno diversamente abile, e dell'inclusione dello stesso nel progetto educativo della classe. L'intero corpo docente è chiamato a fare la propria parte calibrando le esigenze dello studente e della classe e riportandole in un documento di riferimento chiamato Piano educativo individualizzato (Pei), documento fondamentale scritto a più mani dall'insegnante di sostegno, dal resto del corpo docente, dalle strutture sanitarie che seguono lo studente e dalla famiglia. A due anni di distanza, nel 2011, il Ministero dell'istruzione ha pubblicato le *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento*, un documento pratico che orienta gli insegnanti negli interventi con alunni dislessici, disgrafici, disortografici, discalculici nelle varie fasi evolutive. Questo approccio, caratterizzato da uno sguardo aperto e da un taglio trasversale del tema, altro non è che il recepimento di linee guida internazionali e documenti di uguale livello che si soffermano su quanto prodotto dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, traendo origine dal documento principe in materia, la *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*. Tra i vari documenti preme menzionare anche la *Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*,

con la quale la Commissione europea intende migliorare la vita delle persone disabili in Europa e nel mondo, e che si basa sulla precedente Strategia europea sulla disabilità 2010-2020, che molto ha fatto in termini di emancipazione e partecipazione delle persone con disabilità.

L' Istituto nazionale di statistica toscana (Istat), nell'ultimo [Rapporto annuale sull'inclusione scolastica degli alunni con disabilità](#) (anno scolastico 2021/2022), ha rilevato che, rispetto al precedente anno scolastico, le scuole italiane sono frequentate dal 5% in più degli alunni con disabilità, portando il numero a 316mila studenti. Cosa è cambiato? Si rileva certamente una maggiore attenzione nel diagnosticare e certificare la condizione di disabilità, accompagnata all'aumento della domanda di assistenza da parte delle famiglie e alla crescente sensibilità del sistema istruzione ordinario verso il tema dell'inclusione scolastica. La pandemia da Covid-19 ha comportato un vero e proprio ostacolo alla partecipazione scolastica tra coetanei per difficoltà legate all'organizzazione e alla logistica, alla quale si è cercato di sopperire con la Didattica a distanza (Dad) che, soprattutto nella fase iniziale della pandemia, ha creato non poche difficoltà mettendo in risalto tutte le differenze presenti a livello territoriale e limitando la partecipazione degli stessi alle lezioni. Ma se già nel 2020 le previsioni del Ministero orientavano le scuole verso un utilizzo della Dad, nell'anno scolastico 2021/2022, con il [decreto legge 6 agosto 2021, n. 111, Misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti](#), è stato previsto che tutte le attività didattiche tornassero a essere svolte in presenza, con la possibilità per le scuole di far ricorso alle lezioni online solo in circostanze di straordinaria necessità e con la raccomandazione di garantire, anche in tali situazioni, l'attività in presenza agli alunni con disabilità. Il rapporto dell'Istat conferma il grande valore del gruppo classe e della relazione che si instaura tra l'alunno con disabilità e i compagni di scuola, ma conferma anche che le difficoltà permangono nel caso di *turnover* dell'insegnante di sostegno o della sua scarsa formazione, senza tralasciare gli ostacoli dovuti alle barriere architettoniche ancora fortemente diffuse in molte scuole italiane così come in molti altri ambiti della società.

Rimuovere gli ostacoli e le barriere ancora oggi esistenti e che impediscono la piena inclusione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze con disabilità è determinante per un loro sano sviluppo psicofisico, perché la sola presenza della disabilità non può essere un motivo legittimo per non garantire

un diritto. Il principale obiettivo delle politiche di inclusione deve necessariamente essere l'abbattimento delle barriere architettoniche, nel cui concetto rientrano anche i cosiddetti ostacoli culturali, da attribuirsi a una percezione distorta della disabilità. Il superamento delle barriere fungerebbe da indicatore dell'impegno profuso anche nel contrasto alle discriminazioni. È necessario lavorare per diffondere una cultura dell'inclusione, con una mentalità che consideri il diverso da sé una risorsa e non un peso per la comunità.

Approfondimenti giuridici

Ambiente e cambiamento climatico: le nuove generazioni al centro.

ONU, Comitato CRC, *General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change.*

di Tessa Onida

Premessa

Il tema del cambiamento climatico è entrato, con sempre maggiore attenzione negli ultimi anni, tra le questioni prioritarie a livello nazionale e internazionale. Per rendersi conto dell'importanza è sufficiente osservare i lavori della 28esima "Conferenza delle Parti" delle Nazioni Unite (Cop 28) tenutasi a Dubai dal 30 novembre al 12 dicembre 2023 e che si inserisce nell'ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, *United nations framework convention on climate change* (Unfccc)¹. Quest'ultima, che rappresenta il principale trattato internazionale in materia ambientale, mira infatti a dimezzare le emissioni globali di gas serra entro il 2030 in sintonia con quanto stabilito nell'Accordo di Parigi siglato nella capitale francese il 12 dicembre 2015² e il Piano d'azione per limitare il riscaldamento globale in quella sede presentato. Naturalmente, per raggiungere questo risultato, sarà necessario che tutti i Paesi intensifichino gli sforzi perché è dimostrato che l'atmosfera, l'idrosfera, la criosfera, la biosfera e la litosfera sono entità collegate tra loro che agiscono e si alimentano in modo non lineare con vari processi di *feedback* e retroazione³ e, quindi, basta che ne vari una – magari a causa delle emissioni di alcuni Stati – perché si inneschi una catena di cambiamenti che ne amplifica gli effetti anche in zone geograficamente lontane dagli Stati responsabili di tali emissioni. Per avere un'idea di come funziona questo meccanismo è sufficiente pensare che – come ormai risaputo – l'aumento dell'anidride carbonica (Co₂) fa certamente crescere la temperatura degli oceani (e quindi, già solo per questo fatto, è chiaro che gli effetti delle emissioni non rimangono "confinati" negli Stati che le hanno prodotte); ma oltre a questo effetto che possiamo considerare "diretto" e del quale non tutti sono a conoscenza, succede anche che l'aumento della temperatura degli oceani faccia in modo che questi siano in grado di assorbire meno Co₂ contribuendo a surriscaldare l'atmosfera e ad aumentare

1 Più specificatamente Cop è l'acronimo di Conference of parties che indica la riunione annuale dei Paesi che hanno ratificato la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United nations framework convention on climate change*, Unfccc).

2 È l'accordo internazionale stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici raggiunto a Parigi il 12 dicembre 2015 e riguardante la riduzione di emissione di gas serra a decorrere dal 2020.

3 Cfr. l'Enciclopedia Treccani online che definisce il meccanismo di retroazione (nota anche come *feedback*): «il meccanismo mediante il quale i sistemi dinamici sono in grado di rinviare al punto di inizio di un processo ciclico un'informazione sul processo stesso che possa essere utilizzata per migliorarlo o correggerne l'andamento».

la sua capacità di assorbire il vapore acqueo che ha un'ulteriore generale ricaduta negativa sull'effetto serra perché, favorendo lo scioglimento dei ghiacci, riduce l'effetto albedo (ovvero la capacità del sistema di riflettere la radiazione solare)⁴.

Naturalmente uno degli aspetti chiave di un tema così globale – e per questo ampiamente discusso alla Cop 28 – riguarda l'entità e le modalità del sostegno da concedere ai Paesi in via di sviluppo nell'attività di contrasto degli effetti del riscaldamento globale affinché possano affrontare i danni causati dal cambiamento climatico e continuare la loro crescita economica nel rispetto dell'ambiente.

Gli Stati di tutto il mondo sono chiamati, infatti, a lavorare in collaborazione per cercare di restare sotto i 2 gradi di riscaldamento della Terra ma è evidente che tale collaborazione potrà funzionare solo se si raggiungerà un accordo sul fondo cosiddetto "perdite e danni" (*Loss and damage*). E, ciò, anche per una questione di giustizia dato che spesso i danni che gli Stati più poveri devono sopportare sono legati alle emissioni degli Stati più ricchi e inquinatori che, in questo momento storico, sono chiamati a "risarcire" e ad aiutare quelli meno abbienti. Ormai ci troviamo, infatti, in una fase di "anormalità climatica permanente" che impone che tutti gli Stati collaborino per la riduzione delle emissioni di gas serra⁵ e definiscano una tabella di marcia chiara per ridurre drasticamente l'utilizzo di carbone, petrolio e gas⁶. Per dimostrarlo basta osservare che, solo prendendo in esame il 2022, sono stati registrati eventi meteorologici estremi come siccità intense (in Europa si è avuta la siccità più grave degli ultimi 500 anni) e, conseguentemente scarsità d'acqua, incendi gravi, innalzamento dei livelli del mare, inondazioni, scioglimento dei ghiacci polari, tempeste violentissime e catastrofiche e riduzione della biodiversità che hanno provocato milioni di sfollati. Inoltre, gli studi hanno dimostrato che il danno maggiore del riscaldamento globale viene accusato dai bambini e dalle bambine data la loro minore capacità di regolare la temperatura corporea rispetto agli adulti; così, considerando anche il problema dell'accesso all'acqua e al cibo (aggravati dal riscaldamento globale) questi ultimi hanno una più alta probabilità di incorrere in malattie respiratorie croniche, asma e malattie cardiovascolari per non parlare del rischio di mortalità legata al caldo per neonati, bambini e bambine molto piccoli (i dati mostrano che la durata

delle ondate di calore elevate attualmente ha conseguenze su 538 milioni pari al 23% dei minorenni a livello globale e questo numero è destinato a salire drammaticamente a 1,6 miliardi nel 2050 con un riscaldamento di 1,7 gradi e a 1,9 miliardi di minorenni con un riscaldamento di 2,4 gradi)⁷.

In questo contesto un elemento incoraggiante è il dato rilevato dalle indagini multiscopo dell'Istat⁸ che ha evidenziato una chiara percezione, nel nostro Paese, della gravità in cui il mondo si trova rispetto alle tematiche ambientali. Dato, questo, che trova conferma anche nell'ambito dell'Unione europea come dimostrano le interviste fatte ai giovani europei negli ultimi anni dalle quali emerge una forte motivazione a vivere in modo sostenibile accompagnata dalla consapevolezza che i cambiamenti climatici rappresentano uno dei problemi più gravi che il mondo oggi deve affrontare⁹. È infatti facile cogliere i segni dell'impegno di giovani e adolescenti nell'ambito della "lotta per il clima" che, al netto dell'attivismo dei giovani nel movimento *Fridays for future*, dimostra che la crisi climatica è intesa da un considerevole numero di persone di minore età proprio come una "crisi dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" e, ciò, sulla base della consapevolezza che saranno proprio le giovani generazioni a pagarne il prezzo più alto. In questo senso il segnale più forte è stato offerto proprio dai bambini, dalle bambine e dagli adolescenti

4 Cfr. <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/clima-disuguaglianze-bambini-piu-vulnerabili-a-effetti-cambiamento-climatico>.

5 Secondo tema della Conferenza delle Parti.

6 Ultimo tema della Conferenza delle Parti.

7 Cfr. *The coldest year of the rest of their lives: protecting children from the escalating impacts of heatwaves*, Unicef, New York, ottobre 2022 e *The climate-changed child: a children's climate risk index supplement*, Unicef, New York, novembre 2023. Secondo il Rapporto dell'Unicef sono 160 milioni i bambini e le bambine che crescono in aree soggette a siccità mentre circa mezzo miliardo vive in aree ad alto rischio di alluvioni e di tempeste; le famiglie prive di risorse vivono in abitazioni spesso inadeguate con scarso accesso ai servizi di base, all'acqua pulita e a un'alimentazione adeguata.

8 Cfr. <https://www.istat.it/it/files/2023/05/TODAYCOMPORTAMENTIAMBIENTALI2022.pdf>. Inoltre negli ultimi anni il quadro informativo è stato ampliato introducendo una batteria di quesiti relativi ai comportamenti ecocompatibili dove emerge che nel 2022 i cambiamenti climatici si confermano al primo posto tra le preoccupazioni per l'ambiente (così si esprime oltre la metà della popolazione di 14 anni e più, pari al 56,7%). Seguono i problemi legati all'inquinamento dell'aria, avvertiti dal 50,2% della popolazione. Al terzo posto si colloca la preoccupazione per lo smaltimento e la produzione dei rifiuti (40,0% delle persone di 14 anni e più). L'inquinamento delle acque (38,1%), l'effetto serra e il buco nell'ozono (37,6%) sono percepiti come ulteriori fattori di rischio ambientale a livello globale.

9 Più specificatamente il 55% degli intervistati è d'accordo sul fatto che le persone debbano avere la possibilità di migrare per sfuggire a condizioni meteorologiche estreme e cambiamenti ambientali mentre la metà dei giovani europei (50%) è d'accordo sul fatto che i migranti climatici godano della stessa protezione legale accordata alle persone che fuggono da guerre o persecuzioni.

che hanno richiamato l'attenzione dei loro Governi (i 27 Stati dell'Unione europea oltre a Regno Unito, Svizzera, Norvegia, Russia, Turchia e Ucraina) riguardo all'impatto del cambiamento climatico sul rispetto dei diritti umani.

L'iniziativa è stata intrapresa non con l'obiettivo di un risarcimento economico, ma per dimostrare che i Governi hanno il dovere legale di contenere l'aumento delle temperature globali vicino a 1,5 gradi, rispetto al periodo preindustriale, come sancisce l'Accordo di Parigi. Si tratta della prima causa portata davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sul *Climate change* che rappresenta un'iniziativa di una relevantissima portata sia perché coinvolge il maggior numero di Stati mai citato in giudizio contemporaneamente, sia perché – in caso di condanna – potrebbe avere l'effetto di costringere i Governi ad accelerare i piani di taglio delle emissioni di gas serra¹⁰.

Il Commento generale dell'ONU sui diritti dei bambini, delle bambine e sull'ambiente – analisi

Preliminarmente è bene osservare che – come già era stato fatto nel 2016 in occasione della discussione generale sui minorenni e l'ambiente – il Commento generale 22 agosto 2023, n. 26 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹¹ è stato portato avanti anche grazie al contributo di un gruppo di 12 minorenni tra gli 11 e i 17 anni che ha supportato il processo di consultazione per il Commento generale ed è stato arricchito di ben 16.331 contributi che sono stati offerti da bambini e bambine provenienti da 121 Paesi, attraverso sondaggi online, *focus group* e consultazioni di persona a livello nazionale e regionale. Questi dati aiutano, infatti, a interpretare meglio un documento come quello in analisi nel quale il coinvolgimento delle persone di minore età è stato un'importante fonte di ispirazione e ha aiutato gli adulti a porre un'attenzione particolare sul tema dell'ambiente.

¹⁰ Fra i più significativi progressi in tema di tutela ambientale compiuti a livello europeo ricordiamo il Regolamento europeo 2021/1119 30 giugno 2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)*, che innalza l'obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 (dall'attuale 40%) e rende giuridicamente vincolante la neutralità climatica entro il 2050 e che afferma chiaramente che la "minaccia esistenziale" posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione europea e da parte di tutti gli Stati membri.

¹¹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F26&Lang=en.

Nel documento si sottolinea l'urgenza e l'importanza di affrontare la triplice crisi planetaria rappresentata dall'emergenza climatica, dal crollo della biodiversità e dall'inquinamento dilagante che rappresentano una minaccia soprattutto per i diritti dei minorenni a livello globale e che sono il risultato dell'estrazione insostenibile delle risorse naturali e della diffusa contaminazione da inquinamento e rifiuti che ha causato un profondo impatto sull'ambiente naturale, portando al cambiamento climatico, all'inquinamento tossico dell'acqua, dell'aria e del suolo, all'acidificazione degli oceani e alla distruzione della biodiversità e degli ecosistemi¹². Pertanto – posto che gli elementi essenziali del diritto dei bambini e delle bambine all'ambiente sono l'aria pulita, il clima sicuro, gli ecosistemi sani e ricchi di biodiversità, l'acqua sicura, il cibo sano e sostenibile e gli ambienti non tossici – il Comitato raccomanda innanzitutto agli Stati di migliorare la qualità dell'aria riducendo l'inquinamento atmosferico esterno e domestico per prevenire la mortalità infantile e garantire l'accesso all'acqua così come anche a ecosistemi acquatici sani per prevenire la diffusione di malattie tra i minorenni¹³.

Gli Stati sono inoltre fortemente chiamati a eliminare equamente l'uso di carbone, petrolio e gas naturale, investendo in fonti energetiche rinnovabili per affrontare la crisi.

I bambini e le bambine intervistati sono stati concordi nel constatare che il degrado ambientale e i cambiamenti climatici hanno avuto un impatto fortemente negativo sulle loro vite e sulle loro comunità e, conseguentemente, dopo aver ribadito il loro diritto a vivere in un ambiente pulito, sano e sostenibile, hanno sollecitato l'adozione di misure urgenti e decisive per affrontare i danni ambientali globali oltre a rinnovare la richiesta che le informazioni devono essere accessibili a tutte le parti interessate, inclusi i bambini e le bambine in diverse lingue e in formati adatti a tutte le età (anche perché sono da un punto di vista logico più legittimati loro degli adulti a prendere decisioni che riguardano un futuro che questi ultimi non vivranno). Del resto, già la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹⁴, adottata a New York il 20 novembre 1989

¹² Il degrado ambientale, inclusa la crisi climatica, viene considerato una forma di violenza strutturale che colpisce i bambini e le bambine e può causare il collasso sociale delle comunità e delle famiglie.

¹³ Importante sarebbe anche trasformare l'agricoltura e la pesca industriali per produrre alimenti sani e sostenibili per prevenire la malnutrizione e promuovere la crescita e lo sviluppo dei bambini e delle bambine.

¹⁴ La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Convention on the Rights of the Child (CRC)* è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

e ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 – seppur in modo meno specifico – affronta delle questioni che riguardano l'ambiente in un'ottica improntata alla tutela dei diritti dei bambini e delle bambine ad esempio quando obbliga gli Stati a prendere le misure necessarie per combattere malattie e malnutrizione tenendo conto dei pericoli e dei rischi dell'inquinamento. E, in effetti, dopo l'adozione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), è obiettivamente emersa una crescente consapevolezza delle connessioni tra i diritti dei bambini, delle bambine e la tutela dell'ambiente alla luce del fatto che alcuni di questi sono concretamente minacciati dal degrado ambientale mentre altri svolgono un ruolo strumentale nella salvaguardia dei diritti degli stessi come, ad esempio, il diritto all'istruzione.

Schematicamente possiamo osservare che nel Commento generale il Comitato ONU si propone di:

- a) sottolineare l'urgente necessità di affrontare gli effetti negativi del degrado ambientale, con particolare attenzione ai cambiamenti climatici e al godimento dei diritti dei bambini e delle bambine;
- b) promuovere una comprensione ampia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in relazione alla protezione dell'ambiente;
- c) fare chiarezza sugli obblighi che gli Stati hanno nei confronti della Convenzione e fornire una guida con indicazioni autorevoli sulle misure legislative e amministrative e sulle altre misure appropriate per affrontare i danni all'ambiente.

A livello strutturale nel Commento generale viene riproposto lo schema delineato nella Convenzione ed enfatizzato il contenuto dell'articolo 3 relativo al migliore interesse del minore (*best interests of the child*): così, anche nelle decisioni che interessano l'ambiente, si chiede che il benessere e lo sviluppo dei minorenni sia concretamente una "considerazione primaria". Ma tale valutazione non deve però essere limitata a un orizzonte di breve periodo perché è fondamentale che la valutazione dell'impatto ambientale delle decisioni relative all'ambiente che si assumono sia fatta avendo riguardo al migliore interesse dei minorenni nel lungo periodo (possono essere prese decisioni ambientali che, magari, possono sembrare ragionevoli a breve termine ma che potrebbero diventare irragionevoli nel complesso, quando si considera il danno completo che potrebbero causare ai bambini e alle bambine nel corso della loro vita).

Naturalmente, come già accennato, il Comitato ONU specifica che l'azione richiesta per mitigare le emissioni di gas serra e limitare i danni per le nuove generazioni deve essere un'azione da portare

avanti il più possibile collettivamente da parte degli Stati con obiettivi basati sulle conoscenze scientifiche disponibili e rivisti regolarmente per garantire un percorso verso emissioni nette di carbonio pari a zero entro il 2050. È quindi responsabilità individuale di ogni singolo Stato mitigare i cambiamenti climatici per adempiere ai propri obblighi secondo la Convenzione e il diritto internazionale, incluso l'impegno assunto nell'Accordo di Parigi di contenere l'aumento delle temperature globali al di sotto dei 2 gradi rispetto ai livelli preindustriali e di sforzarsi di limitare l'aumento a 1,5 gradi entro il 2030. Le misure di mitigazione dovrebbero infatti riflettere la giusta quota di contributo di ogni Stato nello sforzo globale di mitigazione, tenendo conto delle riduzioni globali necessarie per proteggere i diritti dei bambini e delle bambine¹⁵.

Nel Commento generale si chiede inoltre agli Stati di intervenire per prevenire, proteggere e rimediare efficacemente alla discriminazione ambientale sia diretta che indiretta, soprattutto a tutela di quei minorenni appartenenti a gruppi specifici come quelli indigeni, minoritari o con disabilità e che vivono in zone colpite da disastri, particolarmente vulnerabili agli effetti discriminatori del danno ambientale. A questo proposito è importante che gli Stati raccolgano dati disaggregati¹⁶ per identificare quei bambini e quelle bambine mettendo a punto misure speciali per proteggere i gruppi a rischio (articolo 3 della Convenzione). È, infatti, lo stesso diritto alla vita a essere seriamente minacciato in questi casi dalle condizioni ambientali

¹⁵ Se infatti gli Stati hanno il compito di bilanciare la protezione ambientale con gli obiettivi sociali in base alle risorse disponibili, sono comunque tenuti a rispettare gli obblighi stabiliti nei trattati ambientali internazionali. Sono quindi chiamati a stabilire e far rispettare standard ambientali che proteggano i bambini e le bambine da questi effetti negativi a lungo termine. È poi importante che gli Stati raccolgano dati accurati, aggiornati e dettagliati sui danni ambientali e sugli effetti del cambiamento climatico sui diritti dei minorenni. Questi dati dovrebbero includere informazioni sull'effetto del danno ambientale sulla salute, l'istruzione e lo standard di vita dei bambini e delle bambine nelle diverse età. Queste informazioni dovrebbero infatti guidare la formulazione e la valutazione di leggi, politiche e programmi ambientali a tutti i livelli e devono sempre essere accessibili al pubblico. Le imprese, poi, hanno una responsabilità importante in relazione all'ambiente e ai diritti dei minori di età: sono infatti vietate le attività imprenditoriali che causano danni ambientali significativi e che violano i diritti dei bambini e delle bambine, come l'inquinamento industriale dell'aria e dell'acqua e le pratiche agricole non sostenibili. L'impatto delle attività commerciali può, infatti, compromettere la capacità dei bambini, delle bambine e delle loro famiglie di adattarsi agli effetti dei cambiamenti climatici, come il degrado del suolo.

¹⁶ Cfr. <https://www.treccani.it/vocabolario/disaggregare/>: «in statistica, ripartire, con vari procedimenti di analisi e di calcolo, un dato complessivo o globale nei dati più elementari o più omogenei che lo compongono, in riferimento a una suddivisione territoriale o d'altro genere».

che, spesso, sono rese ancora più gravi da altre difficoltà come la povertà, la disuguaglianza o i conflitti armati. Gli Stati, nell'adottare misure per proteggere i bambini e le bambine da una morte prematura o innaturale e dalle minacce alla loro vita, devono pertanto tenere presente anche misure di protezione rafforzate per prevenire e ridurre la mortalità infantile legata alle condizioni ambientali, specialmente per i gruppi vulnerabili (il degrado ambientale mette infatti a rischio lo stesso sviluppo dei bambini e delle bambine influenzando la loro capacità di raggiungere il loro pieno potenziale)¹⁷.

In base all'articolo 12 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sul tema dell'ascolto e della partecipazione dei minorenni alle questioni che li riguardano, nel Commento generale viene sottolineata l'importanza della considerazione che i minorenni, anche molto giovani, hanno per gli argomenti ambientali in relazione alla loro vita e del valore delle loro opinioni per il processo decisionale in materia: fin da piccoli i bambini e le bambine possono infatti contribuire al miglioramento della qualità delle soluzioni ambientali, ad esempio fornendo indicazioni sull'efficacia dei sistemi di allarme per i rischi ambientali tanto che la prospettiva dei minorenni dovrebbe essere ricercata attivamente e tenuta in alta considerazione nella progettazione e nell'attuazione delle misure per affrontare le sfide significative e a lungo termine che condizionano la loro vita¹⁸. Per raggiungere questo risultato potrebbe essere necessario mettere a punto negli Stati un particolare supporto per dare voce anche ai bambini e alle bambine in situazioni svantaggiate, come per esempio quelli con disabilità o appartenenti a minoranze o che vivono in aree vulnerabili¹⁹.

17 I bambini e le bambine più piccoli sono particolarmente vulnerabili agli effetti dannosi dell'inquinamento e dell'esposizione a sostanze tossiche durante le fasi critiche dello sviluppo, con possibili conseguenze per la salute e lo sviluppo a lungo termine.

18 L'uso di espressioni creative come l'arte e la musica potrebbe permettere anche ai bambini e alle bambine più piccoli di partecipare ed esprimere le loro opinioni.

19 I bambini e le bambine indigeni delle varie zone della Terra per esempio sono più colpiti di altri dalla perdita di biodiversità, dall'inquinamento e dai cambiamenti climatici. Per questo è opportuno e urgente che gli Stati nel tener conto dell'impatto dei danni all'ambiente, come la deforestazione, alla cultura tradizionale e alla qualità dell'ambiente naturale, garantiscano al tempo stesso il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo di quei bambini e di quelle bambine. Qui sarebbe necessario adottare misure per coinvolgere in modo significativo tanto i bambini e le bambine quanto le loro famiglie nella risposta ai danni ambientali anche quando causati dal cambiamento climatico, tenendo conto e integrando le significative conoscenze delle culture indigene e tradizionali nelle strategie di mitigazione e adattamento. I bambini e le bambine indigeni possono poi

Gli Stati sono pertanto chiamati a garantire che vengano messi in atto meccanismi appropriati per consentire a tutte le persone di minore età di esprimere le loro opinioni durante i processi decisionali²⁰ in materia ambientale ai vari livelli (locale ma anche nazionale e internazionale). È poi essenziale che le giovani generazioni, oltre a dover essere informate sugli esiti delle consultazioni ambientali, forniscano anche un *feedback* circa la loro impressione su come le loro opinioni sono state considerate²¹. Inoltre, a livello internazionale, anche le organizzazioni intergovernative e le organizzazioni internazionali non governative dovrebbero favorire la partecipazione delle associazioni dei bambini, delle bambine e delle organizzazioni guidate dai minorenni nei processi decisionali in materia ambientale – compresi i negoziati e l'attuazione degli strumenti internazionali di diritto ambientale – alla luce del fatto che già oggi i bambini e le bambine di tutto il mondo stanno prendendo

funzionare come educatori e sostenitori nell'applicare le conoscenze tradizionali per ridurre l'impatto dei rischi locali e aumentare la resilienza, ma non è pensabile che ciò avvenga senza una trasmissione e un sostegno adeguati. Analoghe misure dovrebbero essere adottate per proteggere anche i diritti dei bambini e delle bambine che appartengono a gruppi minoritari non indigeni, i cui diritti, stile di vita e identità culturale sono altrettanto importanti.

20 Oggi le occasioni, soprattutto istituzionali, di coinvolgimento dei ragazzi e delle ragazze, sono sicuramente un segnale di come si sia iniziato ad attuare e stabilizzare l'esercizio del diritto riconosciuto dall'articolo 12 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'aspetto della partecipazione dei bambini, delle bambine e dei ragazzi, delle ragazze alle decisioni prese in materia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici è fondamentale perché sono proprio loro – i giovani – a essere tra i più esposti agli effetti del cambiamento climatico. L'urgenza della crisi climatica ha richiamato l'attenzione di numerosi minorenni che hanno fatto delle proposte sul tema nell'ambito dell'educazione (educazione alla consapevolezza sulla crisi climatica, promozione della partecipazione dei giovani a politiche e azioni per il clima): in questo senso molto significativa è la proposta che chiede un'informazione migliore per sensibilizzare all'urgenza del cambiamento attraverso campagne pubblicitarie per ridurre l'uso della plastica, incentivando la raccolta differenziata, mettendo a punto applicazioni interattive per organizzare giornate di pulizia; delle richieste al governo per ridurre le emissioni previste dal nuovo Piano energia e clima; nell'ambito della riduzione dell'utilizzo del carbone e dei pesticidi e sulla gestione sostenibile del suolo; sull'ammodernamento e l'estensione del trasporto pubblico e della promozione di progetti di riqualificazione urbana per contrastare l'effetto "isola" di calore nelle città e migliorare la biodiversità.

21 In caso di violazione del loro diritto a essere ascoltati in materia ambientale i minorenni dovrebbero infatti avere accesso a procedure di reclamo (in ciascuno Stato che abbia ratificato la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e il Protocollo opzionale alla Convenzione che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2011).

iniziative sia individuali che collettive per proteggere l'ambiente e sensibilizzare sulle conseguenze dei cambiamenti climatici²².

Quindi, poiché un'informazione adeguata sui temi inerenti all'ambiente è il naturale presupposto per un consapevole esercizio del diritto di partecipare alle decisioni da parte dei minorenni (anche se naturalmente questo è vero non solo per loro ma anche per gli adulti) è fondamentale che sia loro garantito anche un diritto di accedere alle informazioni ambientali da parte degli Stati che hanno così l'obbligo di renderle disponibili e di farlo in modo adatto all'età superando ostacoli come l'analfabetismo, la disabilità e le barriere linguistiche²³. Gli Stati dovrebbero poter contare anche sull'aiuto dei media incoraggiandoli nell'importante ruolo di diffusione di informazioni accurate sull'ambiente, inclusi i comportamenti che i minorenni e le loro famiglie possono adottare per affrontare i rischi dei disastri legati al cambiamento climatico.

È infatti evidente che senza un ambiente sano non è assicurabile il diritto al più alto livello di salute raggiungibile; diritto che include, evidentemente, la disponibilità di strutture, beni, servizi e condizioni necessarie per ottenere un buono stato di salute nonché un diritto fondamentale per poter godere degli altri diritti garantiti dalla Convenzione²⁴. I bambini e le bambine hanno infatti diritto a un tenore di vita adeguato al loro sviluppo (fisico e mentale, spirituale, morale e sociale) che implica la necessità di garantire loro un ambiente non solo pulito, sano e sostenibile ma anche – più in generale – un migliore tenore di vita tenendo in considerazione il consumo di risorse e di energia e garantendo la protezione contro gli *shock* ambientali e i danni causati dai cambiamenti climatici²⁵.

22 A questo proposito è poi raccomandato e sottolineato che gli Stati assicurino un contesto sicuro e stimolante alle iniziative organizzate dai bambini e dalle bambine per difendere i diritti umani nelle scuole e negli altri contesti proteggendoli dalle minacce e dalle rappresaglie per il loro impegno per i diritti ambientali.

23 Gli Stati devono anche proteggere i minorenni dalla disinformazione sui rischi ambientali e non solo – come si diceva sopra – di prevenire qualsiasi forma di violenza o rappresaglia nei loro confronti: risulta un intervento delicato e importantissimo, quindi, anche combattere gli atteggiamenti sociali negativi che limitano il diritto dei bambini e delle bambine di essere ascoltati. Ma per garantire il pieno effetto di questi diritti, gli Stati devono adottare misure basate sulla scienza e coerenti con le linee guida internazionali sulla salute e la sicurezza ambientale destinando risorse finanziarie (tenendo conto delle risorse disponibili), umane, tecnologiche, istituzionali e informative per garantire nel miglior modo possibile la realizzazione di questi diritti.

24 Non a caso nel Commento si osserva che l'inquinamento ambientale rappresenta una minaccia significativa per la salute dei bambini e delle bambine anche se spesso viene trascurato.

25 È poi particolarmente rilevante garantire la sicurezza sociale, in modo che i bambini, le bambine e le loro famiglie siano protetti dagli effetti

Chiaramente anche il diritto all'istruzione è cruciale per un approccio basato sul diritto delle persone di minore età a un ambiente che non sia compromesso; tuttavia, lo stesso diritto all'istruzione è altamente vulnerabile ad alcuni impatti dei danni ambientali, come la chiusura e l'interruzione delle scuole, l'abbandono scolastico e la distruzione delle strutture educative. Anche per questo l'articolo 29, comma 1, lettera e) della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza richiede che l'educazione promuova il rispetto per l'ambiente naturale: ogni minorenni ha infatti il diritto a un'educazione che rifletta i valori ambientali, che insegni a riconoscere l'interconnessione tra il rispetto per l'ambiente e gli altri valori etici e ad avere una prospettiva sia locale che globale²⁶. I valori ambientali dovrebbero inoltre essere inclusi nell'educazione e nella formazione di tutti i professionisti in ambito educativo, considerando i metodi di insegnamento e le tecnologie utilizzate.

Da non lasciare in secondo piano è poi l'impegno richiesto agli Stati per garantire infrastrutture sicure per un apprendimento efficace²⁷ assicurando, per esempio, la disponibilità di percorsi pedonali e ciclabili e di trasporti pubblici per raggiungere le scuole.

Come noto il diritto al riposo, al gioco e al tempo libero sono fondamentali per la salute e il benessere dei bambini e delle bambine perché favoriscono lo sviluppo della creatività, dell'immaginazione, della fiducia in sé stessi e delle varie competenze fisiche, sociali, cognitive ed emotive. È quindi importante poter offrire alle persone di minore età spazi inclusivi specifici per il gioco, vicini alle loro case e privi di rischi ambientali per evitare di generare uno stress finanziario sulle famiglie la cui conseguenza può ricadere sul tempo a disposizione dei bambini e delle bambine e sulla loro capacità di impegnarsi nel riposo, nel tempo libero e nel gioco.

L'accesso alla giustizia

Nonostante che le persone minorenni siano state coinvolte attivamente in diverse vicende riguardanti la tutela dell'ambiente e il cambiamento climatico e siano state riconosciute dalla Convenzione come titolari di diritti, spesso incontrano ostacoli nel far valere quei diritti a causa del loro *status*. Gli Stati sono quindi chiamati a fornire percorsi di accesso alla giustizia

negativi dell'esposizione a danni ambientali: per esempio i minorenni, di qualsiasi etnia, non dovrebbero essere soggetti a sgomberi forzati senza aver previsto sistemazioni alternative.

26 Per non stare a dire che i programmi scolastici dovrebbero essere adattati ai contesti specifici dei minorenni e promuovere la comprensione delle situazioni di quelli colpiti dal degrado ambientale.

27 Le scuole e le altre strutture di apprendimento dovrebbero essere situate lontano da fonti di inquinamento e rischi ambientali.

adatti e inclusivi sotto il profilo delle diverse esigenze di genere e disabilità e dovrebbero inoltre garantire la disponibilità di rimedi efficaci per riparare alle violazioni dei diritti dei bambini e delle bambine e promuovere la giustizia sociale²⁸. È quindi un aspetto da non sottovalutare informare bene e in senso pieno i minorenni, i genitori e i professionisti che lavorano con loro sui meccanismi dei diritti umani, incluso l'ultimo importante strumento di cui si è dotata la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – il terzo Protocollo opzionale alla CRC approvato nel 2011²⁹ – che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, al fine di garantire l'accesso a tali meccanismi. Tra l'altro dovrebbero essere proprio gli Stati a far conoscere il meccanismo delle denunce collettive ed estendere i tempi di prescrizione per le violazioni dei diritti dei minorenni riguardanti i danni ambientali. Anche perché la complessità dei casi relativi alla tutela dell'ambiente richiede una rappresentanza legale efficace: spesso, infatti, i processi sono lunghi e gli organismi sovranazionali richiedono l'esaurimento dei ricorsi interni prima di poter presentare un reclamo.

I minorenni, poi, oltre all'opportunità di essere ascoltati in ogni procedimento giudiziario o amministrativo che li riguardi, dovrebbero accedere gratuitamente all'assistenza legale e ad altre forme di assistenza adeguata. È quindi necessario che sia sempre valutato l'impatto che le proposte di legge, le politiche, i progetti, i regolamenti e le decisioni in materia possono avere sui diritti dei minorenni e tale valutazione dovrebbe essere fatta sia prima che dopo l'attuazione di tali misure. Dovrebbero inoltre essere sempre considerati gli effetti diretti e indiretti delle decisioni assunte sull'ambiente e sul clima, compresi gli effetti transfrontalieri e cumulativi, sia sulla produzione che sul consumo. Tali valutazioni devono considerare tutti i diritti pertinenti della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, compresi gli impatti a breve, medio e lungo termine, gli impatti combinati e irreversibili, gli impatti interattivi e gli impatti nelle diverse fasi dell'infanzia (ad

28 Un'adeguata riparazione tempestiva per i danni ambientali includerebbe infatti una restituzione per esempio di un adeguato risarcimento anche in considerazione delle vulnerabilità specifiche delle persone di minore età rispetto ai danni ambientali (ad esempio la loro irreversibilità e la natura permanente). Sarebbe poi importante istituire comitati intergenerazionali con la partecipazione attiva dei bambini e delle bambine che potrebbero essere utilizzati per determinare e supervisionare l'attuazione rapida di misure di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

29 A tale proposito si ricorda la legge 16 novembre 2015, n. 199, *Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011*.

esempio, gli Stati con industrie di combustibili fossili dovrebbero valutare gli effetti sociali ed economici sulle decisioni in materia ambientale che riguardano i bambini e le bambine).

La situazione in Italia

Il nostro Paese è classificato complessivamente in una fascia di rischio medio-alto considerando i fattori di esposizione agli *shock* climatici e ambientali anche alla luce del fatto che negli ultimi anni si è confermato un graduale aumento delle temperature medie (e dei giorni con temperature particolarmente alte), dei giorni consecutivi senza pioggia o con precipitazioni estreme.

Tutti questi fenomeni, in virtù delle interazioni tra inquinamento e allergeni, contribuiscono ad accrescere l'incidenza di sensibilizzazione allergica unitamente all'asma e ad altri eventi morbosi legati al caldo che vanno dagli infortuni ai decessi causati dagli eventi estremi³⁰. In questo contesto il nostro Paese ha iniziato a muoversi, ormai da qualche anno, anche grazie al fatto che lo sviluppo sostenibile, almeno in alcuni suoi aspetti, era già stato indicato come un obiettivo dell'ONU da raggiungere entro il 2030. Infatti – posto l'importante impatto ecologico che hanno le città che pur occupando solo circa il 3% della superficie della Terra consumano circa tre quarti delle risorse globali e sono responsabili del 75% delle emissioni di gas³¹ – al punto 11. 2 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile³² viene chiesto agli Stati un forte incremento del numero di città e di insediamenti umani che adottano politiche volte a migliorare l'efficienza delle risorse, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la resilienza ai disastri – in linea con il "Quadro di riferimento di Sendai

30 Inoltre non può essere ignorato che un altro importante rischio per la salute dei bambini e delle bambine è rappresentato dagli inquinanti chimici che possono contaminare gli organismi sia direttamente che tramite la catena alimentare e, anche da questo punto di vista, l'obiettivo dell'ONU di ridurre al minimo gli impatti negativi è ben lontano dall'essere raggiunto.

31 Cfr. il Rapporto *"Net zero carbon cities - systemic efficiency initiative"* all'indirizzo web https://www3.weforum.org/docs/WEF_Net_Zero_Carbon_Cities_An_Integrated_Approach_2021.pdf dove si spiega anche che per mantenere l'aumento della temperatura globale a 1,5 gradi o meno, le città devono raggiungere lo zero netto.

32 Cfr. Assemblea generale, risoluzione 25 settembre 2015, n. 70/1. *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*: un programma d'azione sottoscritto nel 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Onu che ingloba 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile in un programma d'azione per un totale di 169 traguardi. Il punto 11 mira, più in generale, a ridurre l'inquinamento *pro capite* prodotto dalle città per quanto riguarda l'aria e la gestione dei rifiuti ma anche a garantire l'accesso di tutti a superfici verdi.

per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030³³ – e la gestione complessiva del rischio di catastrofe a tutti i livelli. Ai punti 13.2 e 13.3 viene invece chiesto di integrare nelle politiche, nelle strategie e nei piani nazionali le misure di contrasto ai cambiamenti climatici. E, naturalmente, anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) questo tema è ampiamente considerato: infatti, al di là della parte dedicata alla cosiddetta rivoluzione verde e transizione ecologica, ci sono alcune indicazioni concrete per uno sviluppo sostenibile come: lo sviluppo di un trasporto locale più sostenibile, del trasporto rapido di massa e la creazione di boschi urbani e periurbani. Inoltre, all'interno di questa missione, è prevista una misura per aumentare la consapevolezza su temi e sfide ambientali ed è importante che, nell'ambito di questi finanziamenti, si tenga conto della specificità della situazione dei minorenni per aumentare – soprattutto per i più piccoli – la loro capacità di adattamento ai cambiamenti climatici³⁴. Del resto, il segno più evidente della scelta dell'Italia di perseguire uno sviluppo sostenibile e di inserire la tutela dell'ambiente tra i beni giuridici di maggior tutela è la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente* con la quale non solo si è cristallizzata la necessità di tutelare l'ambiente nella nostra massima fonte del diritto, ma si è anche introdotto un principio nuovo volto a valorizzare e tutelare il concetto di solidarietà intergenerazionale. Grazie infatti a questa nuova legge la Costituzione amplia il valore solidaristico già contenuto all'interno dei suoi principi fondamentali e, al contempo, afferma la necessità che il legislatore si faccia carico delle future generazioni che erediteranno il Paese³⁵. In particolare all'articolo 9

si è introdotto un nuovo comma al fine di riconoscere – nell'ambito dei principi fondamentali – il principio di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Mentre all'articolo 41 – in tema di esercizio dell'iniziativa economica – si è intervenuti sia sul secondo comma stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in danno alla salute e all'ambiente (aggiungendo quindi questi due nuovi limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana), sia sul terzo comma riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali delimitando e orientando, quindi, l'azione legislativa. Questa scelta si pone, peraltro, in sintonia con le disposizioni europee che – ex comma 1 dell'articolo 117 della Costituzione – entrano nel nostro ordinamento giuridico. Infatti, nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³⁶ si legge che il godimento dei diritti in essa previsti «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future» e fra questi c'è chiaramente anche la tutela dell'ambiente.

33 È stato adottato in occasione della terza Conferenza mondiale delle Nazioni Unite, su richiesta dell'Assemblea generale ONU con il sostegno dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di disastri (Unisdr), che sancisce il passaggio dalla "gestione delle catastrofi", alla "gestione del rischio di catastrofi", attraverso il ruolo di primo piano riconosciuto alle attività di prevenzione. Tale documento conta l'adesione di 180 Paesi, fra cui l'Italia, impegnati nella riduzione della mortalità da disastro e nel contenimento dei danni all'economia.

34 Sempre in un'ottica di educazione ambientale si segnala poi il Piano rigenerazione scuola del Ministero dell'istruzione che combina quattro diversi pilastri che coprono sia l'ambito dei saperi, sia la qualità degli ambienti e degli edifici scolastici per attuare quanto previsto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

35 L'articolo 9 della Costituzione prevede che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali» mentre l'articolo 41 prevede che «l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno

alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

36 Nella Carta dei diritti fondamentali si legge infatti che: «riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo» e che «il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

Così, la previsione introdotta in Costituzione che prevede il rispetto dell'ambiente come bene comune di primaria importanza per la vita sociale ed economica, da preservare come bene in sé per assicurare l'ecosistema alle generazioni di oggi e a quelle future, si pone in perfetta sintonia con le norme europee³⁷.

³⁷ Ricordiamo alcuni documenti sul tema del cambiamento climatico che hanno preceduto il Regolamento europeo 2021/1119 già citato: risoluzione del Parlamento europeo 28 novembre 2019, n. P9_TA(2019)0078 con la quale si dichiara l'emergenza climatica e ambientale; l'importante comunicazione della Commissione europea dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640, *Green Deal europeo* (che è parte integrante della strategia della Commissione europea per attuare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite) in cui la Commissione europea ha illustrato una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione in una società dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse. La valutazione periodica dei progressi di tutti i Paesi membri da parte della Commissione europea riguarda infatti la neutralità climatica entro il 2050 e la riduzione delle emissioni del 55% per il 2030 (rispetto ai livelli del 1990); le Conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019, che hanno approvato l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, pur riconoscendo che è «necessario predisporre un quadro favorevole che vada a beneficio di tutti gli Stati membri» e che «comprenda strumenti, incentivi, sostegno e investimenti adeguati per assicurare una transizione efficiente in termini di costi, giusta, socialmente equilibrata ed equa, tenendo conto delle diverse situazioni nazionali in termini di punti di partenza»; la risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 con la quale è stato chiesto che la transizione verso una società climaticamente neutra diventi una «storia di successo europea» e la Strategia di sviluppo a lungo termine a basse emissioni di gas a effetto serra dell'Unione europea presentata il 6 marzo 2020 la comunicazione della Commissione europea del 24 febbraio 2021, COM(2021) 82-final, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, con la quale è stato istituito un Osservatorio europeo per il clima e la salute nell'ambito della piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici per avere una comprensione più approfondita dei rischi per la salute legati al clima e di una maggiore capacità di contrastarli anche in considerazione della comparsa e la diffusione di malattie infettive e allergeni da ricondurre a cambiamenti geografici (i cambiamenti climatici metteranno inoltre sempre più in discussione la capacità dei sistemi sanitari pubblici di funzionare efficacemente, ad esempio per sviluppare le capacità di affrontare malattie precedentemente sconosciute in Europa).

Approfondimenti su progetti di legge

Nuove prospettive nella tutela contro il bullismo e il cyberbullismo

di Antonietta Varricchio

Bullismo e cyberbullismo sono fenomeni strettamente connessi che destano preoccupazione per via dell'*escalation* verificatasi negli ultimi anni e dei danni – principali e collaterali – provocati nei confronti dei minorenni e in particolare degli adolescenti.

I due fenomeni non sono espressamente disciplinati nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176, ma è possibile desumere la previsione di una garanzia per mezzo del combinato disposto di altri articoli della stessa Convenzione: l'articolo 2 vieta qualunque forma di discriminazione nei confronti dei minorenni; l'articolo 16 stabilisce che i minorenni non devono subire alcun tipo di interferenza arbitraria o illegale nella vita privata, nella famiglia, nel domicilio e nella corrispondenza; l'articolo 17 richiama l'attenzione sulla necessità di riconoscere l'importanza del ruolo rivestito dai mass media, impegnando gli Stati membri nel vigilare affinché il minorenne possa accedere a informazioni e materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali; l'articolo 19 impegna gli Stati membri ad adottare misure legislative, amministrative, sociali ed educative per tutelare la persona minore di età contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali; l'articolo 24 riconosce il diritto del minorenne a godere del miglior stato di salute, anche di quello mentale.

Il termine bullismo tra origine dall'inglese *bullying*, usato prevalentemente nella letteratura internazionale per indicare il fenomeno delle prepotenze tra pari in un contesto di gruppo e si concretizza per il tramite di comportamenti aggressivi ripetuti nel tempo da una o più persone nei confronti di chi non è in grado di difendersi. È un fenomeno dinamico, attinente a diverse dimensioni sociali e relazionali, in continua evoluzione e che attiene non solo alla prevaricazione del bullo sulla vittima, ma anche a tutta una serie di atteggiamenti, azioni e connivenze diffuse tra i sostenitori del bullo. Difatti, il fenomeno persiste anche grazie a dinamiche di gruppo basate sulla tacita accettazione dei vari componenti.

Il cyberbullismo, che è la trasposizione in rete del più ampio fenomeno del bullismo, è da intendersi come «una qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto di identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti online aventi a oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minorenne il cui scopo

intenzionale e predominante sia quello di isolare un minorenne o un gruppo di minorenni ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo».

È quanto riporta l'articolo 1 della [legge 29 maggio 2017, n. 71, Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo](#), che rappresenta un primo passo verso la prevenzione e il contrasto del fenomeno. Per un quadro più completo è bene accennare anche al fenomeno del *sexting* (termine di derivazione inglese composto da due parole: *sex* e *texting*), con il quale si intende lo scambio di messaggi, audio, immagini o video – soprattutto attraverso l'uso dei social network – a sfondo sessuale più o meno esplicito, comprese immagini di nudi o seminudi. Una volta condivise le immagini sul web, è praticamente impossibile mantenere il controllo sulle stesse, con il rischio di incappare in una delle forme più lesive di cyberbullismo, il *revenge porn*, ovvero la diffusione di immagini e video a sfondo sessuale messa in atto con l'unico scopo della vendetta. Con l'emanazione della [legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere](#) (nota come Codice rosso), il *revenge porn* è diventato reato (articolo 612-ter del codice penale) punendo coloro che diffondono «immagini o video sessualmente espliciti» senza il consenso dell'interessato finendo con il ledere la privacy, la reputazione e la dignità della vittima.

La legge n. 71 del 2017 ha introdotto nuove disposizioni a tutela dei minorenni che sono vittime di cyberbullismo e, al fine di contrastare il fenomeno, ha ragionato su azioni che mirano a prevenire potenziali danni e perseguire i responsabili. Inoltre, la legge consente di fare richiesta per la cancellazione di contenuti e dati diffamatori diffusi online, che violano la privacy. La legge, pienamente coerente con l'intero sistema delle tutele predisposte per la condizione minorile, ha il merito di aver ritenuto il cyberbullismo una priorità per le politiche educative e di aver individuato nell'istituzione scolastica la sede privilegiata in vista della sua capacità a formare le nuove generazioni al mondo digitale. La scuola è uno degli ambienti dove il bullismo maggiormente si palesa ma, al tempo stesso, rappresenta una risorsa importantissima nella prevenzione di tali fenomeni e nella gestione di certe dinamiche. Le istituzioni scolastiche godono di un'autonomia riconosciuta costituzionalmente e utile nella realizzazione di azioni e interventi educativi e formativi calati sui vari contesti, sulle esigenze delle famiglie e, in particolare, sulle specifiche esigenze dei soggetti coinvolti.

Inoltre, la legge n. 71 del 2017 demanda la promozione di progetti per il contrasto del fenomeno alle singole istituzioni scolastiche attraverso il coinvolgimento di associazioni territoriali.

Nel 2007, il Ministero della pubblica istruzione ha diramato a tutte le scuole la [direttiva ministeriale 5 febbraio 2007, n. 16, Linee di indirizzo generali ed azioni a livello nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo](#), con l'obiettivo principale della prevenzione e del contrasto dei fenomeni di bullismo e di violenza più in generale, attraverso la valorizzazione del ruolo degli insegnanti, dei dirigenti scolastici e del personale ausiliario. Merita un'attenzione specifica la parte relativa alle sanzioni disciplinari nei confronti degli studenti: ogni soggetto coinvolto nel percorso educativo del minorenne avrà la responsabilità di ricercare spazi per affrontare il tema del bullismo e della violenza, e soprattutto mettere in atto strategie efficaci nell'azione di educazione alla cittadinanza e di prevenzione del disagio.

In merito alle sanzioni disciplinari a scuola, il [regio decreto 4 maggio 1925, n. 653, Regolamento sugli alunni, gli esami e le tasse negli istituti medi di istruzione](#), aveva introdotto un modello sanzionatorio di natura puramente repressivo-punitiva, che poi ha lasciato il posto a un sistema ispirato al principio educativo in base al quale il provvedimento disciplinare rivolto allo studente deve prevedere anche comportamenti attivi di natura "riparatoria-risarcitoria" ([decreto del Presidente della Repubblica, 24 giugno 1998, n. 249, Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria](#)). L'obiettivo è stato quello di invertire la prospettiva per evitare sanzioni come l'espulsione dello studente da scuola e si è spinto, in alternativa, verso azioni di responsabilizzazione dello studente all'interno della comunità scolastica di cui è parte, inducendolo a riparare il danno provocato. L'articolo 4 prevede che ciascuna scuola adotti un proprio regolamento disciplinare che preveda procedure snelle ed efficaci e misure sanzionatorie nel rispetto del principio di proporzionalità tra sanzione da irrogare e violazione commessa.

Nel piano strategico individuato dalla direttiva n. 16 del 2007 è prevista anche l'istituzione presso ciascun ufficio scolastico regionale di osservatori permanenti sul fenomeno del bullismo, grazie ad appositi fondi assegnati dal Ministero della pubblica istruzione. L'obiettivo degli osservatori è monitorare costantemente il fenomeno, sostenendo altresì le attività promosse dalle singole istituzioni scolastiche impegnate nell'educazione alla legalità. Infine, viene affrontata la questione dell'utilizzo di internet da parte dei minorenni,

prevedendo iniziative informative relativamente alla diffusione e alla conoscenza del codice di autoregolamentazione "Internet e minori", promosso nel 2003 dal Coordinamento internazionale delle associazioni per la tutela dei diritti dei minori (Ciatdm) in collaborazione con la fondazione *Safety World Wide Web*, e sottoscritto il 19 novembre 2003 dall'allora ministro per le comunicazioni e dal ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie. Il codice mira innanzitutto ad assicurare un aiuto alle famiglie per un corretto utilizzo della rete internet, prevedendo apposite misure di prevenzione e differenti percorsi su internet che impediscono ai più giovani di entrare in contatto con contenuti potenzialmente dannosi. Un passaggio decisivo sta nell'impegno dell'industria a darsi regole precise sul cui rispetto vigilerà un organismo di controllo pubblico. Quest'ultimo passaggio impegna a una necessaria riflessione: la scuola non è l'unica istituzione coinvolta nella prevenzione e nel contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo che sono, invece, da considerarsi come il frutto di azioni a più mani dove ogni istituzione coinvolta deve impegnarsi a mettere in campo operazioni, progetti e iniziative al fine di attuare concretamente la tutela dei minorenni coinvolti.

Sulla questione relativa all'accesso dei minorenni alla rete, è importante sottolineare che il [decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE \(regolamento generale sulla protezione dei dati\)](#), ha introdotto norme di adeguamento dell'ordinamento nazionale al nuovo Regolamento europeo sulla privacy, fissando a 14 anni l'età per il consenso digitale.

Nel corso della XVIII legislatura la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha svolto un'indagine conoscitiva sulle tematiche del bullismo e del cyberbullismo, affrontando il tema con un taglio trasversale e fornendo, al termine, un primo bilancio dei risultati conseguiti dalla legge n. 71 del 2017. Sono stati certamente compiuti diversi passi avanti per contrastare i fenomeni in oggetto, ma al termine dei lavori della Commissione è emersa la condivisione di alcuni limiti della normativa e la conseguente necessità di un intervento correttivo.

Nel corso della legislatura corrente, sono state presentate diverse proposte di legge sul tema del bullismo e del cyberbullismo. Tra i comuni denominatori si rinviene la riflessione

per cui i progressi ottenuti non possono essere vanificati da limitazioni di ambito e di contenuto della legge n. 71 del 2017. Vengono toccati sia l'ambito penalistico che quello civilistico, con riflessioni approfondite sugli ambiti correttivi della stessa legge.

Un primo comune limite tra le varie proposte è stato ravvisato nell'ambito di applicazione della legge che riguarda il solo fenomeno del cyberbullismo lasciando invece fuori il bullismo, come si rinviene nell'articolo 1, *Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71 del disegno di legge 31 dicembre 2023, n. 866 del Senato, Disposizioni e delega al Governo in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo* e del Testo unificato delle proposte di legge 6 settembre 2023 con gli atti della Camera dei deputati n. 536, n. 891 e n. 910. Il comune denominatore tra le varie proposte è la necessità di ampliare l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione contemplate nella legge anche al bullismo, nel tentativo di intercettare tutte le possibili manifestazioni del fenomeno. La limitazione al solo fenomeno del cyberbullismo incide anche sulle misure di tipo repressivo e sanzionatorio. In ambito penale, in assenza di un inquadramento normativo specifico, gli atti di bullismo vengono ricondotti di volta in volta nell'ambito dei reati di molestie, minaccia, *stalking*, estorsione, diffamazione, percosse, lesioni, sostituzione di persona, trattamento illecito di dati. La proposta di legge presentata con atto della Camera dei deputati n. 910 intendeva colmare la lacuna relativa al ristretto ambito di competenza configurando un reato specifico per il bullismo, con l'introduzione dell'articolo 612-bis 1 del codice penale, *Atti persecutori*. Inoltre, la proposta di legge sottolinea che sarebbe stato preferibile inserire la fattispecie nell'ambito della disciplina generale del codice penale tenuto conto sia della complessità delle diverse fattispecie che caratterizzano il cyberbullismo a danno di minorenni, sia della forte rilevanza sociale derivante dalla preoccupante diffusione del fenomeno criminale.

Sempre a proposito di misure coercitive, le proposte di legge della Camera dei deputati n. 536, n. 891 e n. 910, poi riunite in un Testo unificato, recano disposizioni in materia di misure coercitive non penali. Nello specifico, la proposta di legge della Camera dei deputati n. 536 avanza la modifica dell'articolo 25 del regio decreto legge n. 1404 del 1934, *Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni*, nella previsione che le misure dell'affidamento ai servizi sociali e del collocamento in comunità costituiscano l'*extrema ratio* e possano essere disposte solo nel caso di fallimento di un percorso di mediazione o di progetto di intervento educativo con finalità anche riparativa svolti sotto

la direzione e il controllo dei servizi sociali. La proposta di legge della Camera dei deputati n. 910, invece, prevede la progettazione di percorsi personalizzati per l'assistenza alle vittime di bullismo e cyberbullismo, nonché per l'accompagnamento rieducativo degli autori degli atti anche per l'attivazione delle misure di cui all'articolo 25 del regio decreto legge n. 1404 del 1934.

Altro punto comune tra le varie proposte di legge (n. 866 del Senato e Testo unificato nel quale confluiscono le proposte di legge della Camera dei deputati n. 536, n. 891 e n. 910) riguarda la struttura del tavolo tecnico interistituzionale di cui all'articolo 3 della legge n. 71 del 2017, *Piano di azione integrato*, al quale è demandata la responsabilità di elaborare un piano d'azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo, finalizzato anche al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni attraverso la collaborazione con la polizia postale e delle telecomunicazioni. Si propone che l'istituzione del tavolo venga affidata a un decreto del Ministero dell'istruzione e del merito anziché della Presidenza del Consiglio dei ministri, affidandone la presidenza al Dipartimento per le politiche della famiglia. Sempre nell'ambito dell'articolo 3, con riferimento al Piano, si sottolinea la necessità di implementare le sinergie con i servizi socioeducativi presenti sul territorio, gli enti locali, e del terzo settore, e gli istituti scolastici.

E con riferimento alle scuole, tra le mozioni avanzate dal Testo unificato delle tre proposte di legge vi è anche l'introduzione di un nuovo articolo 4-bis, riservato al servizio di sostegno psicologico agli studenti e al servizio di coordinamento pedagogico. Al fine di rendere attuabili le finalità della legge n. 71 del 2017, le regioni possono adottare iniziative affinché sia fornito alle istituzioni scolastiche un servizio di sostegno psicologico agli studenti, al fine di favorire lo sviluppo e la formazione della personalità degli stessi, nonché di prevenire fattori di rischio o situazioni di disagio, anche attraverso il coinvolgimento delle famiglie e un servizio di coordinamento pedagogico, al fine di contribuire al pieno sviluppo delle risorse di ogni studente, agendo sulle relazioni interpersonali e sulle dinamiche di gruppo.

Collegata alla precedente è la proposta di modifica che attiene alla delega legislativa al Governo per l'adozione di disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei temi in oggetto, con azioni di carattere preventivo e con una strategia che tuteli sia le vittime che i responsabili, da esercitarsi entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge e aventi a oggetto le seguenti disposizioni:

- a. promozione di iniziative tese a prevedere un servizio di sostegno psicologico agli studenti presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, anche al fine di contribuire allo sviluppo della personalità di ciascuno e prevenire potenziali fattori di rischio;
- b. predisposizione di piattaforme di formazione e di monitoraggio destinate alle scuole, al fine di prevenire e contrastare i fenomeni, nonché moduli di formazione specifici, anche relativi all'educazione all'intelligenza emotiva;
- c. la previsione di un potenziamento del servizio per l'assistenza anche psicologica delle vittime di atti di bullismo e cyberbullismo mediante il numero pubblico del servizio "114 - Emergenza infanzia", gratuito e attivo nell'intero arco delle 24 ore;
- d. la previsione di una rilevazione con cadenza annuale, sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, da parte di un istituto di statistica;
- e. la prosecuzione della sperimentazione – ex articolo 1, comma 250, *legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020* – con la previsione di estendere gli interventi previsti fino al compimento dei 25 anni, nei confronti sia di soggetti già destinatari, sia di altri soggetti che, pur senza allontanamento dalla famiglia di origine, siano stati presi in carico dai servizi sociali con provvedimenti di tutela e socioassistenziali.

Come già commentato in precedenza, le tre proposte di legge della Camera dei deputati n. 536, n. 891 e n. 910 sono state riunite in un Testo unificato approvato il 6 settembre 2023.

Il progetto di legge n. 1448, presentato alla Camera in data 3 ottobre 2023, invece, ancora non ha iniziato il suo iter.

Si riporta di seguito un elenco delle principali proposte di legge in materia, presentate nel corso della XIX Legislatura e in corso di esame:

- **atto della Camera n. 1448** - XIX Legislatura
Onorevole Maurizio Lupi (NM(N-C-U-I)-M)
Istituzione di un'applicazione informatica per dispositivi mobili e di un servizio di assistenza in favore dei minorenni vittime di atti di bullismo e cyberbullismo
3 ottobre 2023: presentato alla Camera dei deputati
3 ottobre 2023: da assegnare;
- **atto del Senato n. 866** - XIX Legislatura
Onorevole Devis Dori (AVS)
Disposizioni e delega al Governo in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo
8 settembre 2023: presentata alla Camera dei deputati
14 settembre 2023: in corso di esame in commissione

Successione delle letture parlamentari: C. 536, Testo unificato con C. 891, C. 910;

- **atto della Camera n. 910** - XIX Legislatura

Onorevole **Ciro Maschio** (FDI) e altri

Introduzione dell'articolo 612-bis.1 del codice penale, concernente i reati di bullismo e cyberbullismo, modifica dell'articolo 731 del medesimo codice, in materia di inosservanza dell'obbligo di istruzione dei minori, e delega al Governo per l'adozione di disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo approvato con il nuovo titolo "Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo"

22 febbraio 2023: presentato alla Camera dei deputati

6 settembre 2023: approvato in Testo unificato

Successione delle letture parlamentari: C. 910, Testo unificato con C. 536, C. 891;

- **atto della Camera 891** - XIX Legislatura

Onorevole **Pietro Pittalis** (FI-PPE) a altri

Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e altre disposizioni per il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo approvato con il nuovo titolo "Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo"

16 febbraio 2023: presentata alla Camera dei deputati

6 settembre 2023: approvato in Testo unificato

Successione delle letture parlamentari: C.891, Testo unificato con C. 536, C. 910;

- **atto della Camera n. 536** - XIX Legislatura

Onorevole **Devis Dori** (AVS), onorevole **D'Orso Valentina** (M5S)

Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori approvato con il nuovo titolo "Disposizioni e delega al Governo in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e di misure rieducative dei minori"

9 novembre 2022: presentata alla Camera dei deputati

6 settembre 2023: Approvato il in testo unificato. Trasmesso al Senato.

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

La procreazione medicalmente assistita ancora al vaglio della Corte costituzionale

Quali limiti alla revoca del consenso?

di Tessa Onida

Il tema

Con la sentenza del 24 luglio 2023, n. 161, la Corte costituzionale¹ torna a occuparsi di un tema – quello della procreazione medicalmente assistita (d'ora in avanti PMA) – sul quale la stessa Corte si era già espressa con delle pronunce che avevano inciso in modo importante sulla disciplina dettata dal legislatore con la legge 19 febbraio 2004, n. 40, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*.

Tanto è vero che la sentenza che ci accingiamo ad analizzare si può considerare, in un certo senso, come una conseguenza (entro certi limiti addirittura prevedibile) delle precedenti pronunce emanate dalla Corte costituzionale sul tema della PMA, in particolare, della sentenza 13 maggio 2009, n. 151 e della sentenza 14 marzo 2015, n. 96. Infatti, con queste due pronunce la Corte costituzionale – dichiarando l'incostituzionalità dei limiti che il legislatore aveva previsto per procedere all'impianto dell'embrione con la legge n. 40 del 2004 perché lesivi dell'integrità psicofisica della donna e, quindi, non conformi ai principi sanciti nella Costituzione – ha fatto cadere il generale divieto di crioconservazione degli embrioni², trasformando la crioconservazione degli embrioni da eccezione a regola³ e ha

1 Corte costituzionale, 24 luglio 2023, n. 161. Cfr. sul sito: https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2023:161.

2 L'ipotesi della loro crioconservazione era in linea generale vietata dall'articolo 14, comma 1 della legge 40 del 2004 e costituiva, pertanto, un'evenienza del tutto eccezionale, consentita solo «per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione» e, in ogni caso, l'impianto si sarebbe dovuto realizzare «non appena possibile» (articolo 14, comma 3, della legge 40 del 2004).

3 In particolare con la sentenza n. 151 del 2009 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 40 del 2004 limitatamente alle parole «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre» e dell'articolo 14, comma 3, della legge n. 40 del 2004 della stessa legge «nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, come stabilisce tale norma, debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna». Si precisava inoltre che la «tutela dell'embrione non è comunque assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione». Tale sentenza ha quindi sottolineato che il numero massimo di embrioni da creare e l'unico e contemporaneo impianto, da un lato comportavano «la necessità della moltiplicazione dei cicli di fecondazione», con «l'aumento dei rischi di insorgenza di patologie che a tale iperstimolazione sono collegate»; dall'altro, determinavano «un pregiudizio di diverso tipo alla salute della donna e del feto, in presenza di gravidanze plurime, avuto riguardo al divieto di riduzione embrionaria».

consentito anche alle coppie fertili l'accesso alla PMA con diagnosi preimpianto⁴. A queste pronunce, per una maggiore completezza, si deve aggiungere anche un altro importante intervento, sempre a opera della Corte costituzionale che ha ulteriormente modificato l'impianto originario della legge n. 40 del 2004: con sentenza 10 giugno 2014, n.162 è stata infatti sancita l'illegittimità del divieto di fecondazione eterologa, aprendo alla possibilità di ricorrere alla fecondazione con gamete maschile di donatore esterno alla coppia nei casi in cui sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute e irreversibili.

Il mutato quadro normativo, con particolare riferimento alla questione della crioconservazione ha quindi creato le condizioni che hanno reso necessaria la nuova pronuncia della Corte costituzionale⁵ per chiarire i limiti temporali entro i quali la parte maschile della coppia che intraprende un percorso finalizzato a giungere a una PMA possa (eventualmente) revocare il consenso dato all'impianto dell'embrione. Non è che questo aspetto non

selettiva di tali gravidanze».

4 Con la sentenza n. 96 del 2015 la Corte costituzionale è invece intervenuta sulle norme (gli articoli 1 del codice civile, 1, 2 e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004 che non consentivano il ricorso alla PMA alle coppie che, benché fertili, fossero tuttavia portatrici di «gravi patologie genetiche ereditarie», accertate da apposite strutture pubbliche, «suscettibili (secondo le evidenze scientifiche) di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni» e rispondenti ai criteri di gravità di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194, *Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*. In particolare la sentenza ha riguardato il divieto di accesso alla PMA derivante dalle suddette norme, che risultava contraddittorio rispetto alla previsione (recata dall'articolo 6, comma 1, lettera b) della legge n. 194 del 1978, che invece consente a tali coppie di perseguire «l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali». Tale divieto è stato quindi giudicato lesivo dell'articolo 32 della Costituzione, perché non permetteva di far acquisire prima alla donna un'informazione tale da consentirle di evitare di assumere dopo una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute: il *vulnus* così procurato al diritto alla salute della donna non aveva, peraltro, «un positivo contrappeso, in termini di bilanciamento, in una esigenza di tutela del nascituro, il quale sarebbe comunque esposto all'aborto». Con questa sentenza, dunque, la Corte costituzionale ha ritenuto che la normativa denunciata costituisse il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco con la conseguenza, però, che il divieto di crioconservazione – originariamente previsto in modo rigoroso dalla legge sulla PMA – ha subito, di fatto, una ulteriore deroga, perché i tempi e i modi della diagnosi preimpianto risultano, allo stato delle conoscenze scientifiche, incompatibili con il breve arco temporale in cui è possibile impiantare gli embrioni senza congelarli.

5 La sentenza 9 maggio 2003, n. 161.

fosse stato disciplinato dal legislatore nella legge sulla PMA ma tale disciplina era stata prevista in un contesto nel quale l'impianto dell'embrione avrebbe dovuto avere luogo in tempi brevi e, quindi, correttamente il giudice *a quo*⁶ ha portato nuovamente il tema davanti al giudice delle leggi quando gli è stato chiesto di obbligare una clinica a impiantare a una donna un embrione che era stato crioconservato per circa tre anni dopo che questa si era legalmente separata dal marito (donatore dello sperma) e dopo che quest'ultimo aveva comunicato alla clinica la revoca del suo consenso all'impianto dell'embrione, oltre al fatto che erano venute meno le condizioni che la legge richiede a una coppia per poter ricorrere alla PMA⁷. Infatti in tale contesto era senz'altro corretto interrogarsi sul modo nel quale procedere perché è vero che la legge n. 40 del 2004 stabiliva l'irrevocabilità del consenso dato dall'uomo all'impianto dell'embrione e che tale disciplina non era stata interessata dalle passate pronunce della Corte costituzionale, ma è anche vero che questa previsione era destinata a riguardare un limitato lasso di tempo che adesso, con la caduta del divieto di crioconservazione, si è fortemente dilatato⁸. Chiaramente una cosa è prevedere che tale consenso – quando validamente prestato – resti irrevocabile per uno o due mesi, un'altra questione è invece prevedere che tale consenso sia irrevocabile anche dopo anni e dopo che sono venute meno le condizioni che la legge n. 40 del 2004 richiede alle coppie per potersi sottoporre a un percorso finalizzato a una PMA. Del resto, che il tema della possibilità di revoca del consenso prestato da parte dell'uomo necessitasse di una riflessione a beneficio sia delle coppie che ricorrono alla PMA, sia degli operatori del settore, è testimoniato dall'attiva partecipazione al giudizio davanti alla Corte costituzionale anche della clinica alla quale la donna chiedeva di procedere all'impianto dell'embrione nonostante la revoca del consenso comunicata dall'ex marito: senza una direttiva chiara in tal senso, infatti, gli operatori non avrebbero saputo come comportarsi in casi come questo, oltre a trovarsi esposti a prevedibili e pesanti richieste di risarcimento sia che avessero provveduto all'impianto (da parte dell'uomo che sarebbe diventato

6 È l'espressione con la quale comunemente si indica il giudice che solleva una questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale.

7 In particolare l'articolo 5 della legge n. 40 del 2004 prevede che «fermo restando quanto stabilito dall'articolo 4, comma 1, possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi».

8 Potenzialmente in modo indefinito, fatto salvo il limite che tutti e due i soggetti che hanno intrapreso il percorso per giungere a una PMA devono essere viventi.

padre contro la sua volontà) sia che si fossero rifiutati di farlo (in tal caso da parte della donna alla quale veniva impedito di diventare madre).

Peraltro, come annota la stessa Corte costituzionale in chiusura della sentenza, si tratta di questioni controverse che si collocano al limite di quelle che sono state definite «scelte tragiche [...]», in quanto caratterizzate dall'impossibilità di soddisfare tutti i confliggenti interessi coinvolti nella fattispecie – tutti meritevoli di tutela – per i quali, a ben vedere, non vi è unanimità di vedute all'interno dell'Unione europea. Così nulla esclude che il legislatore intervenga nuovamente su questo tema, facendo anche una scelta diversa da quella attuale, purché compatibile con i principi indicati dalla stessa Corte costituzionale nelle sue pronunce.

Il fatto storico, illustrato sopra nei suoi tratti essenziali, è semplice: di fronte alla richiesta di una donna che chiedeva di obbligare la clinica (dove aveva intrapreso il percorso per giungere a una PMA) a impiantarle un embrione crioconservato da circa tre anni nonostante l'espressa opposizione dell'ex partner, il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, con ordinanza del 5 giugno 2022, sollevava – in riferimento agli articoli 2, 3, 13, comma 1, 32, comma 2, e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo – una questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 3, ultimo periodo, della legge, n. 40 del 2004 che dispone, al terzo periodo, che tale volontà «può essere revocata da ciascuno dei soggetti [...] fino al momento della fecondazione dell'ovulo»⁹. Secondo il giudice remittente, infatti, la norma censurata pregiudicherebbe il diritto di scelta dell'uomo in ordine alla decisione di voler o meno diventare padre quando, a causa degli anni trascorsi nel frattempo, l'impianto venga chiesto in presenza di una situazione radicalmente diversa da quella esistente al momento della manifestazione della volontà e, ciò, non solo perché è venuto meno il progetto di coppia, ma anche perché non sussistono più le condizioni che l'articolo 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004 richiede alle coppie per intraprendere il percorso di PMA non essendo più conviventi¹⁰.

9 Nei due periodi precedenti si prevede che la volontà di accedere alle tecniche di PMA è espressa dai componenti della coppia «per iscritto congiuntamente al medico responsabile» della struttura sanitaria autorizzata ad applicare le tecniche medesime (primo periodo) e che tra «la manifestazione della volontà e l'applicazione della tecnica deve intercorrere un termine non inferiore a sette giorni» (secondo periodo).

10 Inoltre, secondo il giudice remittente, l'articolo 3 della Costituzione, che sancisce il principio di uguaglianza, sarebbe violato anche sotto il profilo della disparità di trattamento, perché l'irrevocabilità della volontà sacrificerebbe soltanto la libertà individuale dell'uomo, potendo invece

Tuttavia la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione sollevata, giudicando non irragionevole il bilanciamento operato dal legislatore nel censurato articolo 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004 anche nella situazione prospettata¹¹. Infatti, osserva la Corte costituzionale, nel caso in cui «si considerino la tutela della salute fisica e psichica della madre, e anche la dignità dell'embrione» risulta non irragionevole la compressione, in ordine alla prospettiva di una paternità, della libertà di autodeterminazione dell'uomo. Inoltre, posto che già la legge n. 40 del 2004 dà solennità alla scelta da parte dell'uomo di diventare padre tramite PMA prevedendo un termine non inferiore a sette giorni per ripensarci¹², si può affermare che la scelta della donna di procedere ugualmente con l'impianto dell'embrione sia logicamente assimilabile alla scelta di una qualunque donna di portare in fondo una gravidanza anche contro la volontà del padre del concepito. Infatti, anche in tale ipotesi – che non rappresenta sicuramente un caso controverso – la donna viene a trovarsi in una posizione privilegiata in ordine al destino del concepito¹³ che fa perdere rilevanza giuridica alle scelte di chi diventerà padre anche contro la sua volontà una volta avvenuta la fecondazione dell'ovocita¹⁴.

la donna sempre rifiutare il trasferimento in utero dell'embrione formatosi a seguito della fecondazione, che non potrebbe esserle imposto in quanto lesivo della sua integrità psicofisica. Infine il giudice remittente ipotizza anche che la norma che impedisce la revoca del consenso si porrebbe in contrasto con l'articolo 32, comma 2 della Costituzione, giacché assoggetterebbe l'uomo a un trattamento sanitario obbligatorio, ma si tratta di argomentazioni evidentemente di minor valore.

11 Più esattamente la Consulta ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 3, ultimo periodo, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, sollevate, in riferimento agli articoli 13, comma 1, e 32, comma 2, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe e non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, sollevate, in riferimento agli articoli 2, 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Roma.

12 Infatti l'articolo 6, del codice civile, 1, 2, 3, primo e secondo periodo, e 5 prevedono un rigoroso percorso diretto a garantire la piena informazione e responsabilizzazione dei richiedenti che culmina con un periodo non inferiore a sette giorni per poter esercitare uno *ius poenitendi* assicurando, in questo modo, l'esistenza di un consenso convinto e consapevole.

13 In una situazione che ricorda da vicino la figura del diritto potestativo.

14 Questa conclusione della Corte costituzionale si pone in sintonia anche con l'orientamento che la Corte stessa relativamente alla tutela degli embrioni e del loro diritto a nascere.

L'evoluzione giurisprudenziale

Per quanto possa sembrare contraddittorio la verità è che l'unica evoluzione giurisprudenziale che si è avuta con la sentenza in analisi è consistita nell'affermazione da parte della Corte costituzionale che non è necessaria nessuna evoluzione giurisprudenziale relativamente alla possibilità di revoca del consenso prestato dall'uomo all'impianto dell'embrione rispetto a come questo tema è stato disciplinato dalla legge n. 40 del 2004¹⁵. Infatti, la questione sollevata dal giudice remittente era essenzialmente se si potesse considerare ancora valida la disposizione che impedisce all'uomo di revocare il consenso prestato – se non entro una settimana da quando ciò è avvenuto di fronte al medico responsabile della struttura sanitaria – anche a fronte di una richiesta da parte della donna di procedere a un impianto anche dopo alcuni anni da quando l'uomo aveva dato il suo assenso e nonostante che adesso quest'ultimo non fosse più assolutamente d'accordo.

La risposta della Corte costituzionale è stata affermativa nel senso che il consenso prestato dall'uomo resta comunque irrevocabile anche a distanza di anni e, quindi, tarpa ogni possibilità di interpretazione alternativa di questa norma. Inoltre, per quanto non siano atti emanati dai vertici del nostro sistema giurisdizionale, le uniche pronunce che costituiscono dei precedenti su questo tema erano già andate esattamente nella stessa direzione che la Corte costituzionale ha adesso avallato con la sentenza n. 161 del 24 luglio del 2023. In particolare, si tratta delle ordinanze 27 gennaio 2021 e 11 ottobre 2020 del Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere che, sulla scorta del principio affermato dalla Corte di cassazione nell'ordinanza emessa dalla Sezione civile VI, sottosezione prima, del 18 dicembre 2017, n. 30294, aveva ordinato di procedere all'impianto in una fattispecie analoga a quella sottoposta alla Consulta dal Tribunale di Roma.

¹⁵ Come abbiamo già avuto modo di ricordare, infatti, l'articolo 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004 dispone che tale volontà «può essere revocata da ciascuno dei soggetti [...] fino al momento della fecondazione dell'ovulo».

Nozioni di riferimento

Procreazione medicalmente assistita (PMA): comunemente detta fecondazione artificiale, è l'insieme delle tecniche utilizzate per aiutare il concepimento nei casi in cui, nell'ambito della coppia, il concepimento spontaneo è impossibile o estremamente remoto e nei casi in cui altri interventi farmacologici e chirurgici siano inadeguati per raggiungere lo scopo.

La PMA si avvale di diversi tipi di tecniche che comportano la manipolazione di ovociti, spermatozoi o embrioni nell'ambito di un trattamento finalizzato a realizzare una gravidanza. Queste metodiche sono rappresentate da diverse opzioni terapeutiche suddivise in tecniche di I, II e III livello in base alla complessità e al grado di invasività tecnica che le caratterizza:

- le metodiche di I livello sono semplici, poco invasive e caratterizzate dal fatto che la fecondazione si realizza all'interno dell'apparato genitale femminile;
- le tecniche di II e III livello sono invece più complesse e invasive e prevedono che la fecondazione avvenga in vitro.

In Italia la materia è disciplinata dalla legge 40 del 2004 e dalle linee guida del Ministero della salute approvate con decreto 1° luglio 2015, *Linee guida contenenti le indicazioni delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita*.

Estendendo lo sguardo a esperienze di Paesi diversi si segnala che, in ambito europeo, tutti i centri per la PMA fanno capo alla *European society of human reproduction and embryology* (Eshre). Nel 1999, nel corso di un convegno a Tours in Francia, la Eshre ha allestito un registro, chiamato *European Ivf Monitoring*, con lo scopo di realizzare un programma di raccolta dati a livello europeo sulla PMA.

Nel registro oggi sono presenti 25 Paesi fra quelli facenti parte dell'Unione europea e non. In Italia, il Registro nazionale della procreazione medicalmente assistita è stato istituito nel 2005: è gestito dall'Istituto superiore di sanità che raccoglie i dati delle strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di PMA, degli embrioni formati e dei nati con tecniche di PMA e li elabora per la Relazione annuale¹⁶ al Parlamento consentendo una

¹⁶ Per gli approfondimenti sulle Relazioni annuali che il Ministro della salute presenta al Parlamento in merito allo stato di attuazione della legge contenente norme in materia di Procreazione medicalmente assistita (articolo 15 della legge n. 40 del 2004,) si veda il sito: <https://www.epicentro.iss.it/pma/mondo>.

visione costante del trend negli anni, anche al fine di consentire la trasparenza e la pubblicità delle tecniche di procreazione medicalmente assistita adottate e dei risultati conseguiti.

Interesse del minore: con riferimento alla tematica affrontata in questo contributo secondo la Corte costituzionale la considerazione dell'interesse del minore a un contesto familiare non conflittuale non può arrivare al punto da far ritenere che integri una condizione esistenziale talmente decisiva, da far preferire la non vita; lettura che, tra l'altro, si pone in sintonia anche con l'orientamento della Corte costituzionale relativamente al diritto dell'embrione a nascere che non costituisce un diritto assoluto ma che è comunque un diritto.

Riferimenti normativi

Convenzione europea per i diritti dell'uomo

Costituzione (artt. 2, 31 comma 2, e 32)

[Legge 19 febbraio 2004, n. 40](#), Norme in materia di procreazione medicalmente assistita

Ministero della salute, [decreto ministeriale 1 luglio 2015](#), Linee guida contenenti le indicazioni delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita

[Legge 22 dicembre 2017, n. 219](#), Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale

Corte costituzionale, ordinanza 31 marzo 1988, n. 389

Corte costituzionale, sentenza 8 maggio 2009, n. 151

Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 2015, n. 96

Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2023, n. 161

Corte di cassazione civile

Cassazione civile, sez. VI, ordinanza 18 dicembre 2017, n. 30294

Cassazione civile, Sez. I, ordinanza 7 marzo 2022, n. 7412

Cassazione civile, Sez. I, ordinanza 13 luglio 2022, n. 22179

Cassazione civile, Sez. unite, sentenza 30 dicembre 2022 n. 38162

Cassazione civile, Sez. I, ordinanza, 2 agosto 2023, n. 23527

Cassazione civile, Sez. I, ordinanza, 29 agosto 2023, n. 25436

Corte europea per i diritti dell'uomo

Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza 10 aprile 2007, *Evans v. Regno Unito*

Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza 22 gennaio 2008, *E. B. c. Francia*

Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza 8 novembre 2011, *V. C. c. Slovacchia*

Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*, ricorso 54270/10

Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza 24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli c. Italia*, ricorso n. 25358/12

Sul tema della PMA si vedano anche:

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 30 maggio 2023, *Nuti e Dallabora e altri c. Italia* ricorsi nn. 47998/2020 e 23142/2021

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 30 maggio 2023, *Modanese e altri c. Italia*, ricorso n. 59054/19

Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. V, sentenza 7 settembre 2023, ricorsi numero 21424/16 e 45728/17

Questioni di attualità

Diritto all'unità familiare e minorenni stranieri

Quali interessi devono essere bilanciati per tutelarne la vita familiare?

di Tessa Onida

Il tema

Il fatto storico che ha originato la pronuncia della Suprema Corte presa in esame nel presente lavoro (segnatamente l'ordinanza 31 maggio 2023, n. 15304¹) in sé è semplice: un cittadino extracomunitario entrato in Italia senza regolare permesso di soggiorno e fatto oggetto di un provvedimento di espulsione in seguito ad alcune condanne penali chiedeva al tribunale per i minorenni competente per territorio² di essere autorizzato a permanere nel territorio dello Stato ai sensi dell'articolo 31, comma 3, Testo unico sull'immigrazione che prevede – in deroga alle norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno in Italia dei cittadini stranieri – che «il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge». Quindi, di fronte alla risposta negativa del tribunale per i minorenni adito, il ricorrente si era rivolto alla Corte d'appello di Bologna e, a fronte della risposta negativa anche da parte di quest'ultimo organo giurisdizionale che confermava l'orientamento già espresso nel primo grado di giudizio, proponeva ricorso per Cassazione contro l'ordinanza emessa dal giudice di appello.

I motivi che il cittadino extracomunitario poneva alla base del suo ricorso erano essenzialmente due ma, dato lo stretto collegamento, la stessa Corte di cassazione ha ritenuto opportuno esaminarli congiuntamente, cosa che logicamente faremo anche noi per non essere ripetitivi. Nello specifico, le ragioni poste alla base del ricorso sono:

1. la violazione del comma 3 dell'articolo 31 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, per «travisamento e omesso esame di fatti decisivi per il giudizio»: non ci sarebbe stato, infatti, a parere del ricorrente, l'esame concreto sulla effettiva sussistenza dei fatti che – ove esistenti – giustificano l'adozione della misura prevista dalla disposizione in parola e invocata dal ricorrente;

¹ Cassazione civile, sez. I, ordinanza del 31 maggio 2023, n. 15304.

² Specificatamente il Tribunale per i minorenni di Bologna.

2. la violazione del diritto all'unità familiare indicato nel titolo IV del decreto legislativo n. 286 del 1998, dalla direttiva 2003/86CE³ e dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (CEDU)⁴.

Si tratta di motivi che – è bene anticiparlo subito – colgono nel segno e portano ineluttabilmente alla cassazione dell'ordinanza impugnata sia sulla base degli orientamenti precedentemente manifestati dalla stessa Corte di cassazione, sia sulla base delle norme di diritto internazionale. Infatti, relativamente al comma 3 dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 286 del 1998, la giurisprudenza ha avuto una lenta ma chiara evoluzione che ha sempre più nitidamente evidenziato che il superiore interesse del minore all'unità familiare trova la sua base normativa nella Costituzione (cfr. articoli 29⁵ e 30⁶) ma anche nella Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989⁷, nella direttiva del Consiglio dell'Unione europea 2003/86/CE⁸ relativa al ricongiungimento familiare di cittadini di Paesi terzi e negli articoli 7⁹ e 24¹⁰ della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

3 Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

4 Articolo 8 della CEDU: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

5 «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare».

6 «È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità».

7 La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child*), è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ONU) il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

8 Direttiva del Consiglio dell'Unione europea 2003/86/CE del 22 settembre 2003.

9 «Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni».

10 «I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.

Pertanto, è logico e sistematicamente coerente interpretare la previsione contenuta nel comma 3 dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 286 del 1998, come funzionale a impedire il danno allo sviluppo psicofisico destinato a prodursi nel minore in seguito a un suo sradicamento dall'ambiente nel quale vive o a uno stravolgimento del suo nucleo familiare come avverrebbe con l'allontanamento di un genitore che si occupa di lui¹¹. Il giudice è, quindi, chiamato a fare una valutazione preventiva di questo potenziale danno e a operare un bilanciamento fra gli interessi in gioco che sono, chiaramente, da un lato il rispetto della vita familiare del minore e, dall'altro, l'interesse dello Stato a garantire l'ordine pubblico e la sicurezza che verrebbero evidentemente soddisfatti con l'espulsione dello straniero condannato per reati per i quali il Testo unico sull'immigrazione prevede il suo allontanamento.

In merito al bilanciamento è poi fondamentale che tale valutazione, perché sia eseguita correttamente, avvenga attraverso un giudizio basato su elementi concreti e specifici dei singoli casi e non attraverso categorie standardizzate non in grado di cogliere le peculiarità di una situazione rispetto a un'altra. A livello operativo è quindi prima di tutto necessario che il giudice minorile – per eseguire una valutazione corretta e decidere se ci si trovi o meno nell'alveo della fattispecie prevista dall'articolo 31 del decreto legislativo n. 286 del 1998 – accerti, pregiudizialmente, se vi è coesione familiare e se lo straniero a carico del quale è stato emanato un atto che prevede il suo allontanamento dal territorio nazionale abbia esercitato effettivamente la funzione genitoriale a beneficio del figlio e, quindi, se la sua improvvisa interruzione determinerebbe un danno irreversibile per lo sviluppo psicofisico della persona di minore età¹².

In tutti gli atti relativi ai bambini e alle bambine siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente.

Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

11 Più in generale la Corte nell'esaminare l'interesse superiore e il benessere dei minorenni, valuta la gravità delle difficoltà che i figli del ricorrente potrebbero incontrare nel Paese verso il quale egli deve essere espulso, nonché la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il Paese di accoglienza e con quello di destinazione. La Corte ha affermato che si deve tenere conto dell'interesse superiore dei figli minorenni nel ponderare l'espulsione di un genitore, e in particolare delle difficoltà di tornare nel Paese di origine del genitore.

12 In particolare nell'ordinanza si spiega che «intanto si pone l'esigenza di salvaguardare l'unità genitori – figli in deroga alle disposizioni del TU immigrazione, in quanto risulti accertato non già un rapporto di filiazione meramente biologica quanto l'emersione, in vivo e non in vitro, della primaria esigenza di assistenza del minore, onde evitargli il pregiudizio conseguente al venir meno della coesione familiare, nonché del riferimento

Il disposto dell'articolo 31 del Testo unico sull'immigrazione è, infatti, così come interpretato dalla Corte di cassazione, un potente strumento a tutela del diritto dei minorenni di vivere con i propri genitori e, pertanto, non può essere sorpassato con la semplice formale constatazione che il richiedente (che non è il principale oggetto di tutela della norma perché il bene giuridico che tale norma è preposta a tutelare è prima di tutto la salute del figlio¹³) è stato condannato per un reato (spaccio di stupefacenti) che il decreto legislativo n. 286 del 1998, considera ostativo all'ingresso o al soggiorno dello straniero in Italia. Il giudice di merito, quindi, prima di pronunciarsi sul reclamo presentato dal ricorrente, avrebbe dovuto indagare se il padre si occupasse del figlio e se avesse un ruolo importante nella sua crescita attraverso (anche) la documentazione rilasciata dai servizi sociali¹⁴ che, invece, i giudici di merito non avevano adeguatamente considerato.

Naturalmente, questo non vuol dire che l'interesse a un sereno sviluppo psicofisico delle persone di minore età sia un diritto assoluto e sempre prevalente sull'interesse dello Stato a garantire l'ordine pubblico e la sicurezza¹⁵, ma è tuttavia necessario che un'eventuale operazione di bilanciamento tra queste due situazioni giuridiche meritevoli di tutela si basi non su una valutazione essenzialmente formale della situazione familiare, ma sugli elementi concreti che caratterizzano le singole realtà familiari. Ciò, sulla base di un giudizio che deve avvenire nel rispetto dei principi indicati dalla Corte europea per i diritti dell'uomo che ha chiesto ai giudici dei singoli Stati di verificare, in questi casi, specificatamente: la gravità dei reati commessi dalla persona della quale si valuta l'allontanamento dal territorio dello Stato, la durata del suo soggiorno nello Stato di accoglienza, il lasso di tempo intercorso tra la commissione dell'infrazione e la condotta del ricorrente nel successivo lasso di tempo, la nazionalità dei familiari, la situazione familiare del ricorrente e l'effettività del suo legame con i figli unitamente alla loro età. La valutazione del giudice per essere corretta deve inoltre considerare anche le conseguenze che ricadrebbero sulla persona di minore età per un'eventuale rottura dell'unità familiare e sulle difficoltà a cui i familiari andrebbero incontro se seguissero la persona

genitoriale effettivo che la stessa ha istituito».

13 Di qui la necessità di sottoporre la questione al tribunale per i minorenni competente per territorio.

14 Oltre a quanto affermato dal personale della scuola materna frequentata dal figlio.

15 Se fosse così si dovrebbe escludere a priori la possibilità di mettere in carcere o allontanare dal territorio nazionale qualunque persona che una volta allontanata dal proprio nucleo familiare potrebbe determinare un danno significativo allo sviluppo dei propri figli minorenni.

allontanata dal territorio dello Stato nel Paese di destinazione alla luce del superiore interesse delle persone minorenni e della loro capacità di adattamento che varia in funzione anche della loro età. Si tratta peraltro di principi che, per usare le efficaci parole della Corte di cassazione «sono stati ampiamente metabolizzati dalla giurisprudenza di questa Corte che, proprio ai fini della ponderazione, all'interno della clausola generale dei "gravi motivi" espressa dall'art. 31 cit. del giudizio di proporzionalità compiuto dal giudice di merito, hanno attribuito progressiva valenza neutra a quelle infrazioni penali che, oggettivamente, non sono idonee a indicare un sostanziale abbandono, da parte del richiedente, del contesto familiare, o comunque una sua rilevante disaffezione nei confronti dei suoi prossimi congiunti»¹⁶. Difatti la valutazione sull'esistenza o meno dei "gravi motivi" a cui fa riferimento l'articolo 31 del decreto legislativo n. 286 del 1998, deve necessariamente essere compiuta avendo riguardo alla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo per non incorrere in violazioni sostanziali e procedurali dell'articolo 8 della CEDU. Cosa questa che non è avvenuta nell'ordinanza emessa dal giudice di merito (Corte d'appello di Bologna) e poi sottoposta all'esame della Corte di cassazione, così che quest'ultima ha dovuto rilevare non soltanto un vizio nella motivazione della sentenza per omesso esame dei fatti decisivi per il giudizio ma, prima ancora, la violazione dello stesso articolo 31 del Testo unico sull'immigrazione, obbligandola ad annullare l'atto impugnato e a rinviarlo allo stesso giudice di merito perché decidesse nuovamente sul caso secondo le indicazioni della Corte di cassazione in un'altra composizione.

L'evoluzione giurisprudenziale

Con l'ordinanza in commento non si registra un mutamento negli orientamenti giurisprudenziali che, ormai da qualche tempo, sono stati suffragati dalle pronunce del giudice di legittimità; l'ordinanza del 31 maggio 2023, n. 15304, è infatti fondamentalmente una pronuncia di valore ricognitivo che si va a porre in continuità con le pronunce più recenti che la Corte di cassazione ha adottato sul tema dell'autorizzazione al cittadino straniero di permanere sul territorio dello Stato nonostante i precedenti penali di quest'ultimo, in virtù del bilanciamento che il giudice è chiamato a fare – ex articolo 31, comma 3 del decreto legislativo n. 286 del 1998 – tra le esigenze statuali di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale con i gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minorenne imposto dai principi vigenti a livello nazionale e, soprattutto, sovranazionale e internazionale.

16 Cfr. Corte di cassazione, ordinanza del 31 maggio 2023, n. 15304.

Storicamente, infatti, la giurisprudenza riguardante l'interpretazione della disposizione appena ricordata ha avuto una lenta ma chiara evoluzione culminata¹⁷ con due pronunce entrambe delle Sezioni unite della Cassazione: la n. 21799 del 25 ottobre 2010 e più recentemente la n. 15750 del 12 giugno 2019. In particolare con la sentenza n. 21799 del 2010 le Sezioni unite hanno chiarito che «l'operatività del terzo comma dell'articolo 31 non poteva che essere funzionale a impedire l'insorgenza di un danno effettivo, concreto, percepibile e obiettivamente grave, danno che, in considerazione dell'età o delle condizioni di salute ricollegabili al complessivo equilibrio psicofisico, deriva, o è altamente probabile deriverà, al minore, dall'allontanamento del familiare o dal suo definitivo sradicamento dall'ambiente in cui è cresciuto». Il caso che le Sezioni unite erano state chiamate a esaminare riguardava la vicenda di una cittadina nigeriana che aveva chiesto al Tribunale per i minorenni di Perugia di essere autorizzata alla temporanea permanenza sul territorio nazionale nell'interesse dei tre figli minorenni. Le istanze della donna erano, tuttavia, state respinte dai giudici del capoluogo umbro, sia in primo che in secondo grado, sull'assunto che i motivi per autorizzare la permanenza in Italia di un cittadino straniero dovevano riguardare solo situazioni eccezionali e transitorie connesse alle generali esigenze di sviluppo fisico del minorenne, esigenze che non potevano identificarsi con la sola necessità di una persona di minore età di crescere con accanto un genitore che peraltro era stato condannato per il grave (e odioso) reato di sfruttamento della prostituzione. Ma le Sezioni unite, componendo un contrasto interno alle sezioni circa l'interpretazione dell'articolo 31, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998¹⁸, hanno – viceversa – accolto il ricorso della donna e stabilito che la temporanea autorizzazione alla permanenza in Italia del familiare irregolarmente soggiornante del minorenne, non richiede necessariamente l'esistenza di situazioni d'emergenza o di circostanze contingenti ed eccezionali strettamente collegate alla sua salute affermando il principio poc'anzi evidenziato¹⁹.

Con la sentenza n. 15750 del 2019 le Sezioni unite hanno inoltre chiarito la portata della misura descritta dal comma 3 dell'articolo 31 del Testo unico sull'immigrazione e il relativo meccanismo di bilanciamento che i giudici sono chiamati a mettere in campo:

¹⁷ È un fatto evidenziato dalla stessa Corte di cassazione nell'ordinanza in commento.

¹⁸ Attuando la funzione nomofilattica propria della Corte di cassazione e delle Sezioni unite in particolare.

¹⁹ Tali situazioni infatti spiega la Corte «si concretano in eventi traumatici e non prevedibili nella vita del fanciullo che necessariamente trascendono il normale e comprensibile disagio del rimpatrio suo o del suo familiare».

infatti, la Cassazione ha stabilito che «in tema di autorizzazione all'ingresso o alla permanenza in Italia del familiare di minore straniero che si trova nel territorio italiano, ai sensi dell'art. 31, comma 3, del Testo unico [...], il diniego non può essere fatto derivare automaticamente dalla pronuncia di condanna per uno dei reati che lo stesso Testo unico considera ostativi all'ingresso o al soggiorno dello straniero; nondimeno la detta condanna è destinata a rilevare, al pari delle attività incompatibili con la permanenza in Italia, in quanto suscettibile di costituire una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, e può condurre al rigetto della istanza di autorizzazione all'esito di un esame circostanziato del caso e di un bilanciamento con l'interesse del minore, al quale la detta norma, in presenza di gravi motivi connessi con il suo sviluppo psicofisico, attribuisce valore prioritario, ma non assoluto».

Nozioni di riferimento

L'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale e il diritto al rispetto alla vita privata e familiare alla luce della specifica tutela riconosciuta alle persone di minore età

Ai fini dell'applicazione della misura di sicurezza dell'espulsione dello straniero, è necessario non solo l'accertamento della sussistenza in concreto della pericolosità sociale del condannato, ma anche l'esame della condizione familiare dell'imputato, bilanciamento tra interesse generale alla sicurezza sociale e interesse del singolo alla vita familiare. Tale verifica va effettuata davanti al giudice e, in caso di esito negativo, lo straniero anche se con figli minorenni non può ottenere dal tribunale per i minorenni, ai sensi dell'articolo 31, comma del decreto legislativo n. 286 del 1998 l'esclusione dell'esecuzione della misura espulsiva.

Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 della CEDU)

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

Controllo delle frontiere, respingimento ed espulsione (decreto legislativo n. 286 del 1998, articolo 15, *Espulsione a titolo di misura di sicurezza*)

«1. Fuori dei casi previsti dal codice penale, il giudice può ordinare l'espulsione dello straniero che sia condannato per taluno dei delitti previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, sempre che risulti socialmente pericoloso.

1-bis. Della emissione del provvedimento di custodia cautelare o della definitiva sentenza di condanna a una pena detentiva nei confronti di uno straniero proveniente da Paesi extracomunitari viene data tempestiva comunicazione al questore e alla competente autorità consolare al fine di avviare la procedura di identificazione dello straniero e consentire, in presenza dei requisiti di legge, l'esecuzione della espulsione subito dopo la cessazione del periodo di custodia cautelare o di detenzione».

Disposizioni a favore dei minori (decreto legislativo n. 286 del 1998, articolo 31, *Disposizioni a favore dei minori*, comma 3)

«Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificavano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza».

Riferimenti normativi

Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo*

Convenzione europea per i diritti dell'uomo, articolo 8

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 7, 24

Direttiva del Consiglio dell'Unione europea, 2003/86/CE, *relativa al ricongiungimento familiare di cittadini di paesi terzi*

Costituzione, articoli 29, 30

Articolo 31, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

Riferimenti giurisprudenziali

Cassazione, Sez. unite, sentenze 25 ottobre 2010, n. 21799 e 15750

Cassazione penale, Sez. IV, sentenza 2 dicembre 2014, n. 50379

Cassazione civile, Sez. VI-1, sentenza 2 dicembre 2015, n. 24476

Cassazione civile, Sez. VI-1, ordinanza 29 gennaio 2016, n. 1824

Cassazione penale, Sez. IV, sentenza 15 novembre 2017, n. 52137

Cassazione civile, Sez. I, sentenza 16 febbraio 2018, n. 3916

Cassazione civile, Sez. I, ordinanza 21 febbraio 2018, n. 4197

Cassazione penale, Sez. VI-1, 5 marzo 2018, n. 5084

Cassazione civile, Sez. III, ordinanza 04 febbraio 2021, n. 2695

Cassazione civile Sez. VI, ordinanza 27 ottobre 2021, n. 30240

Cassazione civile, Sez. I, ordinanza 10 gennaio 2023, n. 355

