



Dipartimento
per le politiche della famiglia
Presidenza del Consiglio dei ministri

3

/2026

RASSEGNA NAZIONALE INFANZIA e ADOLESCENZA



Dipartimento
per le politiche della famiglia
Presidenza del Consiglio dei ministri

RASSEGNA NAZIONALE INFANZIA E ADOLESCENZA

Direttore responsabile

Sabrina Breschi

Indirizzo e programmazione

Alfredo Ferrante, Luca Giacomelli, Raffaella Pregliasco

Coordinamento esecutivo

Luca Giacomelli, Carla Mura

Hanno contribuito a questo numero

Cristiana Carletti, Ilaria Lotti, Carla Mura, Tessa Onida

Reperimento e selezione della documentazione

ambito giuridico

Carla Mura (coordinamento), Federica De Miglio

ambito bibliografico

Carla Mura (coordinamento), Enrico Bartolini, Donata Bianchi,

Serena Franchi, Stefano Marinelli, Raffaella Pregliasco

Realizzazione editoriale

Aurora Siliberto, Valentina Rita Testa

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi, Ylenia Romoli

3 /2026

RASSEGNA NAZIONALE INFANZIA e ADOLESCENZA

Periodico trimestrale registrato presso il Tribunale di Firenze con n. 6225 del 9/7/2025

La pubblicazione rientra nell'ambito delle attività previste dalla convenzione triennale sottoscritta fra il Dipartimento per le Politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Istituto degli Innocenti di Firenze in data 26 marzo 2024, in attuazione dell'art. 1, comma 215, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, come modificato dall'art. 1, comma 195 della l. 30 dicembre 2023, n. 213.

Rassegna nazionale infanzia e adolescenza

La **Rassegna nazionale infanzia e adolescenza** è un trimestrale online di novità giuridiche e bibliografiche sull'infanzia e l'adolescenza. La Rassegna è realizzata nell'ambito delle attività di promozione e diffusione dei diritti delle persone di minore età, svolte dall'Istituto degli Innocenti per conto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

La *Rassegna nazionale* è suddivisa in **quattro sezioni**:

- **Focus tematici:** contiene contributi sulle tematiche giuridiche di maggiore interesse e attualità nel dibattito pubblico. I Focus si distinguono in due 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;
- **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;
- **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, europee e internazionali;
- **Spunti dalla letteratura:** selezione della più recente produzione di monografie, articoli e letteratura grigia di ambito nazionale e internazionale, relativa a studi e ricerche sui temi di interesse; le segnalazioni bibliografiche sono elencate in ordine di autore e titolo e sono corredate di abstract.

Cliccando su **download** è possibile scaricare il testo integrale delle norme e dei documenti bibliografici, se liberamente accessibili.

Cliccando su **Catalogo** si accede al catalogo della Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro dove è possibile reperire ulteriori informazioni sulla documentazione segnalata. Le pubblicazioni presentate sono possedute dalla biblioteca e possono essere chieste in prestito (tel. 055-2037363; biblioteca@istitutodeglinnocenti.it).

In questo numero si parlerà di affidamento del minore, di violenza domestica, dei primi mille giorni di vita del bambino e dello stato di salute dei principali organismi e strumenti internazionali a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

INDICE

FOCUS TEMATICI

Inquadramenti normativi

I primi mille giorni: dove i diritti diventano benessere alla luce dell’articolo 6 della Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza

di Ilaria Lotti

Approfondimenti giuridici

Lo stato di salute dei principali organismi e strumenti internazionali a tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza

di Cristiana Carletti

QUESTIONI DI ATTUALITÀ

Affidamento del minorenn e violenza domestica: limiti e obblighi istruttori del giudice dopo la Riforma Cartabia

di Tessa Onida

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA

Normativa

Giurisprudenza

SPUNTI DALLA LETTERATURA

Ambito internazionale

Ambito nazionale

FOCUS TEMATICI

Inquadramenti normativi

I primi mille giorni: dove i diritti diventano benessere alla luce dell'articolo 6 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Ilaria Lotti

Con i primi mille giorni si intende il periodo che intercorre tra il concepimento e il secondo anno di vita del bambino e rappresenta una finestra temporale unica e irripetibile per lo sviluppo.

Le più recenti evidenze neuroscientifiche ed epigenetiche dimostrano come gli stimoli ambientali, relazionali e nutrizionali ricevuti in questa fase abbiano un impatto permanente sulla salute a lungo termine dell'individuo, influenzando persino la suscettibilità a malattie croniche in età adulta. Sotto il profilo giuridico, questo paradigma scientifico trova il suo perfetto ancoraggio nell'articolo 6 della Convenzione ONU 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: "1. Gli Stati parte riconoscono che ogni bambino ha un diritto inerente alla vita. 2. Gli Stati parte assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del bambino".

Questo articolo non si limita a tutelare la vita in senso biologico (comma 1), ma impone agli Stati parte l'obbligo di garantire, nella massima misura possibile, la sopravvivenza e lo sviluppo del minore di età (comma 2). La transizione concettuale racchiusa in questa norma è storica: il diritto all'esistenza si evolve in diritto allo sviluppo olistico. Nei primi mille giorni, il "diritto" cessa di essere un'astrazione giuridica per trasformarsi in "benessere" concreto, misurabile attraverso la qualità delle cure, dell'ambiente e delle relazioni che circondano il neonato e la madre.

L'architettura giuridica che tutela i primi mille giorni si articola su tre ambiti sinergici: internazionale, europeo e nazionale.

Il quadro normativo e strategico internazionale è correlato all'articolo 6 della Convenzione ONU, ma si relaziona con un fitto reticolo di altre tutele internazionali che declinano i diritti in benessere pratico.

Il legame tra la norma giuridica e il benessere biologico si articola su tre ambiti di responsabilità e azione.

Il primo livello è quello relativo allo sviluppo neurologico: la neuroscienza dimostra che nei primi mille giorni si formano milioni di connessioni neurali al secondo. L'articolo 6 della Convenzione ONU obbliga gli Stati a considerare la "salute globale" del bambino. Il diritto allo sviluppo impone la creazione di ambienti non tossici; pertanto, è necessario investire sulla salute mentale dei genitori e ridurre la povertà educativa, generando un impatto positivo sulla crescita neurologica sana del bambino.

Il secondo livello di responsabilità si riferisce al ruolo della genitorialità responsabile ed empatica: i diritti del bambino non si attuano considerandolo isolatamente, ma supportando l'ambiente che lo accoglie. Il benessere del bambino nei primi mille giorni dipende dalle cure responsive, come l'allattamento, il contatto visivo, il gioco, la

lettura precoce. Le norme internazionali tutelano quindi i congedi di maternità e paternità e l'accesso ai consultori, affinché i genitori abbiano il tempo e le risorse per attivare quel benessere richiesto dalla legge.

Il terzo livello di responsabilità si focalizza, invece, sull'equità e sul contrasto alle disuguaglianze precoci: garantire l'attuazione dell'articolo 6 della Convenzione ONU significa colmare i divari sociali prima che diventino strutturali. Se un neonato subisce deprivazioni nutrizionali o affettive nei primi mille giorni, il suo potenziale di sviluppo sarà compromesso. L'applicazione rigorosa della norma internazionale richiede che i servizi per la prima infanzia siano universali, gratuiti e accessibili, trasformando l'astratto "diritto alla vita" nell'effettivo "benessere" biologico e sociale del futuro cittadino.

Inoltre, ci sono altri articoli chiave della Convenzione ONU, come l'articolo 24 (Diritto alla salute), che garantisce l'accesso ai servizi sanitari, la lotta alla malnutrizione e le cure pre- e post-natali per le madri. Infatti, nei primi mille giorni, la salute della madre e quella del bambino sono strettamente interconnesse. Fondamentale è anche l'articolo 27 (Adeguatezza di vita), nel quale si riconosce il diritto a uno sviluppo psicofisico appropriato, ponendo in capo ai genitori (e agli Stati in caso di necessità) il dovere di garantire condizioni materiali e abitative idonee.

Segue l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (ONU), in cui si sottolinea come il benessere nei primi mille giorni sia direttamente collegato a diversi *Sustainable Development Goals* (SDGs).

In particolare, il Target 3.2 mira a eliminare le morti prevenibili di neonati e bambini sotto i 5 anni di età, mentre il Target 2.2 si focalizza sul porre fine a tutte le forme di malnutrizione, con *focus* sui bambini nei primi anni di vita, dove il ritardo della crescita crea danni irreversibili.

Si può citare anche il *Nurturing Care Framework* (OMS, UNICEF, Banca Mondiale), un quadro operativo internazionale, lanciato nel 2018, che traduce il diritto allo "sviluppo" sancito dall'articolo 6 della Convenzione ONU in linee guida globali. Secondo questo approccio, il benessere del bambino si costruisce attraverso cinque pilastri strategici, applicati proprio durante i primi mille giorni: buona salute; nutrizione adeguata; cure responsive (interazioni affettive continue e protettive); sicurezza e protezione; opportunità di apprendimento precoce (gioco, lettura, stimolazione). A livello dell'Unione europea, la tutela dei primi mille giorni si inserisce in un quadro normativo e strategico volto a dare attuazione al diritto alla vita e allo sviluppo sancito dall'articolo 6 della Convenzione ONU e ripreso dall'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza).

Quest'ultimo, dedicato specificamente ai diritti del minore di età, stabilisce che i bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere e introduce il principio del superiore interesse del minore, che deve essere preminente in tutti gli atti relativi, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private. Nel contesto dei primi mille giorni, tale principio implica il riconoscimento del neonato e del lattante non come soggetti passivi di cura, ma come titolari di diritti autonomi allo sviluppo biologico e relazionale.

A partire da questo quadro, l'Unione europea, a differenza della Convenzione ONU che fissa i principi globali, sostiene la tutela dei primi mille giorni attraverso una combinazione di strumenti vincolanti e di indirizzo politico, tra cui direttive e raccomandazioni strategiche, finalizzati a orientare le politiche degli Stati membri e a promuovere interventi concreti nell'ambito del welfare, dei servizi sanitari e del sostegno alla genitorialità.

La raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio dell'Unione europea del 14 giugno 2021, che istituisce la Garanzia europea per l'infanzia (*European Child Guarantee*) è lo strumento europeo più rilevante e recente per contrastare l'esclusione sociale e garantire lo sviluppo precoce. Essa chiede agli Stati membri di garantire ai bambini in condizioni di vulnerabilità l'accesso gratuito ed effettivo a servizi chiave che coincidono perfettamente con i bisogni dei primi mille giorni: educazione e cura della prima infanzia, accesso ad asili nido di alta qualità per stimolare lo sviluppo cognitivo e relazionale precoce, assistenza sanitaria precoce (ad esempio, attraverso visite pediatriche, screening neonatali e programmi di vaccinazione) e nutrizione sana (almeno un pasto sano al giorno a scuola o al nido e sostegno nutrizionale alle madri in gravidanza).

La direttiva (UE) 2019/1158 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza incide direttamente sull'ambiente relazionale del bambino nei suoi primi mesi di vita, agendo sulle "cure responsive" necessarie per lo sviluppo neurologico (legame di attaccamento). Introduce, infatti, il congedo di paternità obbligatorio e retribuito (minimo dieci giorni lavorativi) e rafforza il congedo parentale (quattro mesi per ciascun genitore, di cui due non trasferibili e retribuiti).

Inoltre, riconosce il diritto a formule di lavoro flessibili per i genitori, poiché, in relazione all'articolo 6 della Convenzione ONU, viene ribadito che consentire ai genitori di essere presenti nei primi mesi di vita significa creare condizioni favorevoli per la protezione del neonato dallo stress tossico e per il sostegno all'allattamento e all'accudimento, elementi fondamentali per il suo benessere.

Infine, la *Strategia dell'Unione europea sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2021-2024* è una strategia globale che individua la prima infanzia come la fase più critica per spezzare il ciclo intergenerazionale dello svantaggio.

Per questo motivo, promuove sistemi sanitari a misura di bambino, investimenti nella salute mentale delle madri (prevenzione della depressione *post-partum*) e il potenziamento dei servizi territoriali di supporto alla genitorialità.

In sintesi, il quadro normativo europeo riconosce che il benessere nei primi mille giorni non è un fatto privato della famiglia, ma un investimento pubblico prioritario.

Attraverso la combinazione di tutele lavorative per i genitori, servizi sanitari e asili nido accessibili, l'Unione europea cerca di garantire che ogni bambino, indipendentemente dal contesto di nascita, veda realizzato il proprio diritto fondamentale a uno sviluppo sano e armonioso. A livello nazionale, gli articoli 31 e 32 della Costituzione sono i fondamenti della spinta legislativa interna: l'articolo 31 impone la protezione della maternità e dell'infanzia e l'articolo 32 definisce la salute un diritto fondamentale e primario.

Fondamentale è anche il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 (sistema integrato 0-6), il quale rappresenta un importante cambiamento nell'ordinamento italiano, in quanto sottrae i servizi per la prima infanzia (asili nido e sezioni primavera) alla sfera assistenziale, inserendoli a pieno titolo nel sistema educativo e di istruzione nazionale.

Ciò garantisce la continuità del percorso formativo fin dalla nascita, presidio fondamentale contro le disuguaglianze cognitive precoci.

La tutela della salute nei primi mille giorni inizia prima del parto: il Piano nazionale della prevenzione (PNP) e le linee di indirizzo del Ministero della salute strutturano interventi specifici volti a garantire l'accesso universale al programma Percorso nascita attraverso la rete dei consultori familiari; a promuovere stili di vita sani nei genitori (contrasto al fumo, all'alcol e alla malnutrizione in gravidanza); a sostenere l'allattamento al seno come misura di protezione immunologica e relazionale; e a implementare gli screening neonatali estesi per la diagnosi precoce di patologie congenite.

L'educazione precoce e il contrasto alla povertà educativa costituiscono ulteriori importanti aree di intervento.

Le disuguaglianze sociali, infatti, si manifestano precocemente e gli interventi normativi legati al sistema *Early Childhood Education and Care* (ECEC) dimostrano che la frequenza di servizi educativi di qualità nei primi due anni di vita riduce drasticamente il *gap* cognitivo e linguistico dei bambini provenienti da contesti svantaggiati.

Il potenziamento dei nidi, supportato anche dai fondi straordinari europei (come il Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR), risponde direttamente all'obbligo di garantire condizioni favorevoli al pieno sviluppo del bambino, in coerenza con i principi sanciti dalla Convenzione ONU.

Altrettanto importante è il sostegno alla genitorialità e alle politiche di welfare, poiché il benessere del bambino è strettamente connesso alle condizioni relazionali, sociali ed economiche del contesto familiare.

La normativa sul lavoro e sul welfare si muove in questa direzione attraverso la tutela della lavoratrice madre e l'estensione dei congedi di paternità (fondamentali per una cogenitorialità equilibrata), nonché gli strumenti di sostegno economico diretto (come l'Assegno unico universale) e la promozione di programmi di *home visiting* (visite domiciliari assistenziali) per intercettare precocemente situazioni di fragilità o depressione *post-partum*.

Merita richiamare, inoltre, il Programma nazionale Sorveglianza 0-2 anni, coordinato dall'Istituto Superiore di Sanità e promosso dal Ministero della salute, volto a monitorare la salute e gli stili di vita nei primi mille giorni di vita. Esso prevede il tracciamento dei determinanti di salute del bambino, come allattamento, stili di vita e ambiente familiare, per intervenire tempestivamente e assicurare il miglior sviluppo possibile, trasformando il diritto in un indicatore misurabile di benessere.

Nel 6° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2025-2027 (di seguito 6° Piano) assume particolare rilievo l'Azione 1, intitolata specificamente "Potenziamento del ruolo informativo e di orientamento dei Centri per la famiglia sui servizi per i 'primi mille giorni'".

L'Azione mira a rafforzare la capacità dei servizi territoriali di accompagnare i futuri genitori e i neogenitori nell'accesso alle risorse disponibili, attraverso una pluralità di interventi. Tra questi rientra, innanzitutto, l'attivazione di sportelli informativi territoriali e di punti di accesso presso i Centri per la famiglia, destinati a fornire informazioni semplici e accessibili sui servizi socioeducativi, sanitari e di sostegno alla genitorialità presenti sul territorio.

Particolare attenzione è inoltre attribuita alla strategia di *outreach* (proattività), volta a superare la logica della domanda spontanea.

Il Piano riconosce, infatti, il rischio che siano soprattutto le famiglie con un *background* socioeconomico più alto ad accedere spontaneamente ai servizi, e individua pertanto nella capacità di intercettare attivamente i neogenitori più vulnerabili, isolati o difficilmente raggiungibili un elemento essenziale delle politiche per i primi mille giorni.

L'Azione comprende, inoltre, un'attività di orientamento sui diritti connessi alla maternità, alla paternità e ai congedi parentali, con l'obiettivo di garantire che i primi mesi di vita del bambino siano protetti anche sul piano della conciliazione familiare. A ciò si aggiunge la previsione di un Cruscotto informativo digitale, una piattaforma digitale che il Dipartimento per le politiche della famiglia si impegna a creare per mappare e rendere trasparenti tutti i servizi dedicati ai primi mille giorni a livello nazionale.

Nella macroarea dedicata alla salute, il Piano pone particolare attenzione all'integrazione tra la salute materno-infantile e la tutela della salute mentale e relazionale genitoriale (ad esempio, prevenzione della depressione *post-partum*). Viene promosso l'impiego di strumenti innovativi per il monitoraggio precoce, come il Bilancio di salute digitale (BSD), per intercettare tempestivamente eventuali fattori di rischio o ritardi nello sviluppo nei primi anni di vita.

Nel 6° Piano, quindi, la tutela dei primi mille giorni si concretizza come misura preventiva e strutturale: investire sulla genitorialità consapevole e sui servizi della primissima infanzia è considerato lo strumento fondamentale per adempiere al mandato dell'articolo 6 della Convenzione ONU, garantendo a ogni neonato non solo la sopravvivenza, ma un contesto idoneo al pieno sviluppo del proprio potenziale.

In conclusione, è evidente come lo spirito dell'articolo 6 della Convenzione ONU sia stato recepito nel nostro ordinamento, passando da una logica di mera "protezione del minore di età" a una strategia attiva di "investimento sociale".

Inoltre, affinché i diritti riconosciuti si traducano sempre di più in livelli omogenei di tutela e benessere, è importante un'attenzione costante, migliorando ulteriormente i divari territoriali e l'offerta di posti nei servizi educativi per la prima infanzia.

Altrettanto importante è il rafforzamento dell'integrazione tra i diversi servizi e del coordinamento intersettoriale tra il sistema sanitario (in particolare, pediatri e ostetriche), i servizi sociali comunali e le agenzie educative, con l'obiettivo di creare una vera e propria "rete dei mille giorni". Risulta, dunque, sempre più importante, riconoscere alla genitorialità una dimensione di rilevanza sociale.

Investire nei primi mille giorni, dunque, non è solo un adempimento agli obblighi internazionali, ma rappresenta l'azione di prevenzione sociale e sanitaria più efficiente e redditizia che uno Stato possa compiere per il proprio futuro.

In conclusione, la normativa internazionale, europea e italiana interpreta i primi mille giorni non più come una questione privata della famiglia, ma come un ambito prioritario di intervento pubblico e di investimento sociale.

Proteggere la salute, sostenere l'educazione e promuovere relazioni affettive sicure durante questa particolare finestra dello sviluppo significa creare le condizioni per un pieno sviluppo delle potenzialità di ogni bambino e, in tal senso, dare concreta attuazione pratica al mandato dell'articolo 6 della Convenzione ONU.

Approfondimenti giuridici

Lo stato di salute dei principali organismi e strumenti internazionali a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Una diagnosi per sistemi: Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Unione europea

Cristiana Carletti

A oltre trentacinque anni dall'adozione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il 20 novembre 1989, l'architettura internazionale finalizzata alla tutela dei diritti e delle libertà dei minorenni si presenta imponente e stratificata: la Convenzione è il trattato più ratificato al mondo, con centonovantasei Stati parte e un solo Stato firmatario non ratificante, ovvero gli Stati Uniti d'America.

A essa si affiancano tre Protocolli opzionali, un organo di controllo dedicato e un comprensivo insieme di meccanismi extraconvenzionali propri del sistema delle Nazioni Unite.

Sul piano regionale, il quadro è ulteriormente integrato dagli apparati normativi, istituzionali e operativi del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, ciascuno caratterizzato da proprie fonti, propri organi e specifici strumenti di disciplina e attuazione della materia.

Proprio questa sovrabbondanza istituzionale impone oggi una riflessione che si focalizza non più sulla vigenza di strumenti normativi a tutela dei minorenni, bensì sull'efficacia dell'impatto che essi determinano a livello nazionale in termini di garanzia dei principi e delle fattispecie giuridiche disciplinate.

Valutarne lo "stato di salute" significa dunque elaborare una diagnosi che, nello spirito della comparazione multilivello, può essere condotta sulla base di tre parametri, attraverso i quali saranno analizzati i sistemi intergovernativi internazionali e regionali sopra richiamati.

Il primo riguarda la capacità operativa, intesa come la disponibilità, da parte degli organi di controllo istituiti nell'ambito di tali strumenti normativi, di personale e di risorse necessari per svolgere efficacemente i compiti loro assegnati.

Il secondo concerne il grado di giustiziabilità, valutato in relazione alla possibilità di azionare i diritti sanciti dagli strumenti normativi dinanzi a un organo indipendente e alla capacità delle relative decisioni di produrre effetti vincolanti negli ordinamenti interni degli Stati parte.

Il terzo parametro attiene, infine, alla tenuta del consenso politico, misurata sulla base del grado di riconoscimento, da parte degli Stati, della legittimità degli organi di controllo di interpretare autonomamente gli obblighi assunti, nonché dell'eventuale contestazione del loro operato e della conseguente rivendicazione di un più ampio margine di apprezzamento.

Le Nazioni Unite: un impianto universale in sofferenza finanziaria

È ormai un dato consolidato che la Convenzione abbia operato, nel quadro normativo internazionale, un mutamento di paradigma: dal minorenni oggetto di protezione al minorenni titolare di diritti propri, da esercitare coerentemente con lo sviluppo delle sue capacità.

Quattro disposizioni, qualificate dallo stesso Comitato ONU per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza come "principi generali", ne costituiscono l'architettura e operano come criteri interpretativi dell'intero testo: non discriminazione (articolo 2); superiore interesse del minorenni quale considerazione preminente (articolo 3); diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (articolo 6); diritto di essere ascoltato con debita considerazione in funzione dell'età e della maturità (articolo 12).

Su questo nucleo si innestano tre Protocolli opzionali che hanno aggiornato e approfondito il dispositivo convenzionale. Il Protocollo opzionale relativo al coinvolgimento dei minori di età nei conflitti armati (OPAC) innalza a 18 anni l'età minima per la partecipazione diretta alle ostilità e per il reclutamento obbligatorio.

Una lettura critica del suo impatto – pur a fronte di un alto numero di ratifiche – rimanda al meccanismo di monitoraggio: il reclutamento è oggi in prevalenza opera di attori armati non statali, nei cui confronti non trovano applicazione le disposizioni proprie di un trattato che vincola le autorità statali.

Per far fronte a tale criticità, il sistema delle Nazioni Unite ha sviluppato meccanismi esterni al circuito convenzionale, tra cui il Rappresentante speciale del segretario generale per i bambini e i conflitti armati e il meccanismo istituito dalla risoluzione 1612 (2005) del Consiglio di sicurezza, cui si collega la "lista" annuale delle parti responsabili di gravi violazioni.

L'efficacia dissuasiva di tali strumenti risulta tuttavia periodicamente indebolita dalle pressioni politiche che possono incidere sui processi di inserimento e cancellazione dalla lista.

Il Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori (OPSC) sconta il problema opposto: la sua formulazione riflette una fenomenologia predigitale dello sfruttamento.

Le condotte oggi prevalenti – come, solo a titolo esemplificativo, materiale autogenerato a seguito di adescamento online, *live streaming* di abusi su commissione, estorsione sessuale, materiale sintetico generato da sistemi di intelligenza artificiale – sono state ricondotte al Protocollo in via interpretativa attraverso le linee guida

del 2019 e il Commento generale n. 25 (2021) sull'ambiente digitale, documenti predisposti e adottati dal Comitato di controllo in ragione dell'eccessiva dinamicità delle condotte nello spazio digitale.

Tali documenti costituiscono un passaggio rilevante e tuttavia non del tutto efficace giacché manca l'ancoraggio testuale che, sul piano della legislazione penale domestica, il principio di legalità esige: la tutela internazionale interviene sul fenomeno senza poterlo prevenire e può, pertanto, limitarsi a incentivare l'interpretazione della norma da parte delle competenti autorità nazionali degli Stati parte.

Il terzo Protocollo opzionale sulla procedura di presentazione di comunicazioni (OP3-CRC), in vigore dal 2014, completa l'architettura, attribuendo al Comitato ONU la competenza di esaminare comunicazioni individuali, oltre a una procedura di inchiesta per violazioni gravi o sistematiche.

È in questo terzo assetto normativo che il divario tra adesione formale e disponibilità al controllo presenta un'evidente criticità: a fronte dei centonovantasei Stati parte della Convenzione, sono poco più di cinquanta gli Stati che hanno ratificato il Protocollo in parola.

L'Italia figura tra i Paesi virtuosi, avendo rispettivamente firmato e ratificato il Protocollo nel 2012 e nel 2015; molti Stati europei e la quasi totalità degli Stati asiatici e mediorientali non hanno compiuto il medesimo passo. Si può dunque affermare che il rimedio individuale è disponibile prevalentemente laddove i sistemi giudiziari interni sono già solidi, e manca dove sarebbe più necessario.

Il Comitato ONU e la crisi di sostenibilità del sistema degli organi di controllo degli strumenti giuridici internazionali in materia di diritti umani

Il Comitato ONU, sopra evocato, composto da diciotto esperti indipendenti, esamina i rapporti periodici statali adottando osservazioni conclusive, elabora Commenti generali per un'interpretazione approfondita e aggiornata del dispositivo convenzionale e, per gli Stati parte dell'OP3-CRC, gestisce e si pronuncia a seguito della ricezione e analisi delle comunicazioni individuali.

Fino a pochi anni fa il meccanismo di monitoraggio era oggetto di critiche inerenti in particolare all'arretrato (c.d. *backlog*): periodi temporali estremamente lunghi rendevano le osservazioni conclusive già parzialmente superate al momento dell'avvio del nuovo ciclo di reportistica nazionale.

Il tema è stato esaminato con attenzione nel sistema delle Nazioni Unite da parte dell'Assemblea generale nel 2014, al fine di proporre soluzioni efficaci per il superamento di uno squilibrio strutturale tra mandato e risorse.

Il biennio 2025-2026 ha trasformato un problema di efficienza in un problema di sopravvivenza operativa.

La crisi di liquidità del bilancio ordinario delle Nazioni Unite, dovuta al ritardo o al mancato versamento dei contributi obbligatori da parte degli Stati membri, ha prodotto effetti misurabili sull'intero sistema degli organi convenzionali: sessioni ridotte di circa un terzo; comitati costretti a cancellare una delle sessioni annuali; molteplici dialoghi costruttivi già calendarizzati non svolti.

Sul piano strutturale, il bilancio ordinario 2026 dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) è risultato inferiore di circa il 10% rispetto all'anno precedente, con tagli al personale che hanno interessato anche il meccanismo segretariale a supporto degli organi dei trattati.

Ciò ha reso necessario un appello straordinario agli Stati membri per il reperimento di contributi volontari, accrescendo tuttavia – con un effetto collaterale non irrilevante per l'indipendenza del sistema – la sua dipendenza da finanziamenti extra-budgetari.

Le implicazioni per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sono evidenti. La riduzione del numero delle sessioni allunga il ciclo di esame fino a svuotare, nella pratica, la periodicità prevista dalla Convenzione: uno Stato parte può attraversare un intero ciclo senza essere sottoposto a scrutinio.

Il taglio colpisce inoltre in misura sproporzionata la partecipazione della società civile e dei minorenni stessi alle fasi di dialogo in cui ogni ciclo si struttura, poiché le modalità ibride – che avevano consentito a organizzazioni con poche risorse di intervenire a distanza – sono state progressivamente circoscritte alle sole sessioni con gli Stati (nel formato della pre-sessione), riducendo proprio quelle voci indipendenti che costituiscono la principale fonte alternativa al rapporto governativo. Infine, il rallentamento investe il versante paragiurisdizionale: anche nell'esame delle comunicazioni individuali il Comitato registra arretrati; di conseguenza un rimedio la cui misura esecutiva intervenga dopo anni può risultare, per un ricorrente minorenne, in larga misura inefficace, soprattutto quando la condizione di minore età – e con essa l'oggetto stesso della comunicazione – sia venuta meno prima della decisione del Comitato.

A ciò si somma il limite giuridico originario, che la crisi ha reso più visibile: osservazioni conclusive, Commenti generali e decisioni relative a comunicazioni individuali non sono formalmente vincolanti, bensì poggiano, in un'accezione esecutiva, sull'intenzionalità degli Stati parte che hanno accettato la competenza del Comitato. In altre parole, tutte le procedure di *follow-up* si reggono sull'autodichiarazione statale e il tasso di attuazione resta limitato nell'intero sistema,

giacché dipende da un'attenta e puntuale collaborazione operativa sul piano nazionale, che coinvolge organi parlamentari e giudiziari, strutture amministrative centrali e locali, autorità di garanzia e organizzazioni della società civile.

Procedure complementari attenuano solo in parte dette criticità.

La Revisione periodica universale (UPR), meccanismo introdotto nel 2006 nell'allora neoistituito Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC), è rilevante nella sua dimensione universale e nella visibilità del suo operato e tuttavia preserva una natura strutturale e operativa intergovernativa: le raccomandazioni provengono da altri Stati, risentono di reciprocità diplomatica, sono spesso generiche e la loro accettazione è volontaria.

Le procedure speciali – dalla Relatrice sulla vendita e lo sfruttamento sessuale dei minorenni alla Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la violenza contro i bambini e gli adolescenti – assicurano un monitoraggio più agile; tuttavia, la medesima crisi di liquidità ha comportato una riduzione delle visite nei Paesi e un ridimensionamento del supporto di segreteria.

Il Consiglio d'Europa: rilevanza della dimensione della giustiziabilità dei diritti e delle libertà dei minorenni, tra luci e ombre

Il Consiglio d'Europa è caratterizzato da un tratto distintivo decisivo: una giurisdizione le cui sentenze sono vincolanti e la cui esecuzione è sorvegliata dal Comitato dei ministri.

Nell'ambito della disciplina convenzionale, che muove dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sono state negoziate e adottate importanti convenzioni settoriali, tra le quali si segnala la Convenzione di Lanzarote (2007) per la protezione dei minori di età contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, dotata di un proprio organo di monitoraggio, operante mediante cicli di esame tematici.

Come già rilevato per il sistema delle Nazioni Unite, anche in questa sede regionale il meccanismo si fonda sull'autovalutazione statale, non prevede visite *in loco* né dispone di poteri ispettivi, mentre l'intervallo tra i cicli di esame è tale da determinare un intervento tardivo delle raccomandazioni rispetto a un fenomeno estremamente dinamico, soprattutto nella sua dimensione digitale.

Una seconda linea d'intervento del Consiglio d'Europa sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza è rappresentata da importanti strumenti di indirizzo: le strategie pluriennali sui diritti dei minori di età adottate dal Comitato dei ministri e istruite dal Comitato intergovernativo competente – oggi il Comitato direttivo per i diritti dei minorenni –,

e soprattutto le *Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore* del 2010, tuttora il riferimento operativo per magistrati, avvocati e servizi in materia di ascolto, informazione, assistenza e tempi del procedimento.

Il limite di detti strumenti è intrinseco alla natura giuridica che li caratterizza: la loro attuazione dipende dalla volontà degli Stati membri dell'Organizzazione e dalle risorse per la formazione degli operatori.

Le linee guida sono ritenute un valido documento di orientamento e tuttavia non escludono un'applicazione disomogenea, soprattutto quando la distanza tra standard e prassi dipende da fattori organizzativi – carichi di lavoro, spazi idonei, formazione specialistica – che scontano circostanze fattuali di ogni unità operativa.

La principale caratteristica del sistema in esame attiene al mandato e alla prassi giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Pur operando su un catalogo privo di una disposizione specificamente dedicata ai minorenni, la Corte EDU ha prodotto la giurisprudenza più incisiva del panorama europeo in materia di affidamento e allontanamento dalla famiglia, adozione, sottrazione internazionale, giustizia minorile, trattenimento di minorenni stranieri, accertamento dell'età e tratta, richiamando spesso la Convenzione ONU quale parametro interpretativo della CEDU, con un effetto di travaso che rende vincolanti in via mediata standard originariamente non giustiziabili.

A fronte di tali risultati positivi, permane, a oggi, una criticità propria della fase di esecuzione delle sentenze: la sorveglianza non sempre è efficace e il numero di pronunce ancora in attesa di piena esecuzione – comprese quelle relative a questioni strutturali che riguardano direttamente i minorenni – resta elevato.

L'Unione europea: l'importanza di strumenti normativi settoriali condizionata da limiti procedurali

Il sistema dell'Unione europea è contraddistinto da un'importante produzione normativa settoriale, influenzata da un attento coordinamento politico e dotata di un'adeguata allocazione di risorse. Questa tipicità strutturale e operativa ne costituisce al contempo un punto di forza e di debolezza.

L'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il diritto dei minorenni alla protezione e alle cure necessarie al loro benessere, il diritto di esprimere liberamente la propria opinione e il principio del superiore interesse del minore di età quale considerazione preminente in tutti gli atti che lo riguardano, compiuti da autorità pubbliche o istituzioni private.

In sostanza, la disposizione traspone nell'ordinamento dell'Unione europea principi già sanciti dalla Convenzione ONU, con una differenza qualitativa decisiva: nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, la disposizione ha carattere vincolante e i principi in essa sanciti possono essere fatti valere davanti alla Corte di giustizia e, per il tramite del rinvio pregiudiziale, davanti a ogni giudice nazionale. Il vincolo è però anche il limite, poiché l'articolo 51 circoscrive l'applicabilità della Carta alle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, cosicché, al di fuori di tale perimetro – che comprende una buona parte del diritto di famiglia sostanziale, della protezione sociale e dell'organizzazione dei servizi – essa non produce effetti rilevanti. A questa criticità relativa è stato posto rimedio mediante l'adozione di importanti atti di diritto derivato, che si tipizzano per l'impatto settoriale prodotto e per la previsione di meccanismi di monitoraggio e di responsabilità in caso di violazioni, attivati mediante le procedure di infrazione e il sindacato della Corte di giustizia.

Si possono citare, ad esempio, i regolamenti in materia di responsabilità genitoriale e sottrazione internazionale, la direttiva sulle garanzie procedurali per i minorenni indagati o imputati, la direttiva anti-tratta, la direttiva sulla lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minorenni, e più in generale gli obblighi di tutela derivanti dalla normativa europea vigente in materia di servizi digitali.

Anche tale disciplina derivata non ha escluso difficoltà di garanzia: la stessa proposta di regolamento per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale sui minorenni è rimasta a lungo in stallo negoziale, tra esigenza di rilevazione dei materiali illeciti e obiezioni relative alla riservatezza delle comunicazioni e alla cifratura.

Si deve poi aggiungere che la trasposizione delle direttive negli ordinamenti interni degli Stati membri non presenta un'adeguata omogeneità e il monitoraggio della loro applicazione pratica, non della mera conformità formale, è poco sviluppato.

Sul versante programmatico, la *Strategia dell'Unione europea sui diritti delle persone di minore età* per il periodo 2021-2024 – prima strategia organica in materia, elaborata anche attraverso una consultazione che ha coinvolto oltre diecimila minorenni – ha individuato sei aree tematiche, dalla partecipazione democratica alla dimensione digitale, dalla giustizia a misura di minore di età all'azione esterna. A essa si affianca la Garanzia europea per l'infanzia, istituita con raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea nello stesso anno, che impegna gli Stati membri a garantire ai minorenni a rischio di povertà o esclusione l'accesso effettivo a servizi essenziali e a designare coordinatori nazionali con piani d'azione dedicati.

La Garanzia è senza dubbio lo strumento europeo con il maggiore potenziale di incidenza sulla vita quotidiana dei minorenni, perché collega un obiettivo sociale a leve finanziarie concrete attraverso i fondi strutturali. Tuttavia sono state rilevate al contempo diverse criticità attuative: la natura di raccomandazione, priva di obblighi azionabili; la disomogeneità dei piani nazionali; la difficoltà di misurare i progressi in assenza di indicatori armonizzati e di dati disaggregati per età, disabilità e *status* migratorio; e la questione dell'effettiva addizionalità della spesa, che dipende da scelte di programmazione nazionale sottratte al controllo dell'Unione europea.

Per un'analisi comparativa ragionata sulle criticità comuni ai sistemi intergovernativi in esame e per un loro superamento concreto

La ricostruzione multisistema sinora condotta consente di formulare alcune osservazioni, dalle quali emergono le principali criticità dei sistemi esaminati.

La prima è la divaricazione tra strumenti normativi e capacità funzionale di assicurarne il pieno rispetto: il catalogo dei diritti e delle libertà si è ampliato, mentre sono rimaste sostanzialmente stabili, o si sono contratte, le capacità strutturali e operative necessarie a monitorare in modo costante ed efficace il rispetto dei diritti di cui i minorenni sono titolari. Ciò emerge da difficoltà all'interno delle Nazioni Unite, dall'arretrato nell'esecuzione delle sentenze della Corte europea nel Consiglio d'Europa, sino al *deficit* di monitoraggio sull'attuazione sostanziale delle direttive nell'Unione europea. Il sistema produce così un numero crescente di standard e, al contempo, un numero insufficiente di verifiche, con il rischio di un'inflazione normativa e di una progressiva svalutazione degli obblighi gravanti sugli Stati membri e sugli Stati parte degli strumenti convenzionali vigenti.

Un'ulteriore criticità è riscontrabile nella geometria variabile dell'adesione ai meccanismi incisivi: quanto più uno strumento avvicina il controllo internazionale a una funzione giurisdizionale, tanto minore è il numero di Stati disposti a parteciparvi.

L'OP3-CRC ne è l'esempio più netto, ma lo schema si ritrova nelle riserve alle convenzioni settoriali e nella resistenza all'estensione della sindacabilità nel diritto dell'Unione. Si registra, poi, un significativo onere di rendicontazione, accompagnato dalla duplicazione dei flussi informativi: un'amministrazione nazionale è oggi chiamata a presentare relazioni, su materie ampiamente sovrapposte, al Comitato ONU, nell'ambito dell'UPR, al Comitato della Convenzione di Lanzarote, agli organi di monitoraggio della Garanzia europea per l'infanzia e alla Commissione europea.

La duplicazione assorbe capacità amministrativa, sottraendo risorse all'attuazione e alimentando il rischio di un adempimento formale fine a sé stesso. Al contempo, essa costituisce un terreno sul quale gli interessi degli Stati e degli organi di controllo possono convergere e che rende plausibile un intervento di razionalizzazione.

Un'ulteriore complessità, emersa in tempi recenti, riguarda il dibattito sul ruolo degli organi e degli strumenti di controllo nei diversi sistemi di cooperazione analizzati.

A queste criticità si aggiunge, in ultimo, una lacuna materiale, ovvero l'inadeguatezza degli strumenti normativi rispetto alle sfide emergenti. Tale inadeguatezza emerge, in particolare, in tre ambiti: l'ambiente digitale e i sistemi di intelligenza artificiale sono governati, sul piano dei diritti dei minorenni, dalla sola interpretazione evolutiva di testi anteriori; la crisi climatica ha ricevuto una specifica elaborazione nel sistema delle Nazioni Unite attraverso il Commento generale del Comitato del 2023; la salute mentale degli adolescenti, oggetto di crescente attenzione a livello europeo, non dispone di uno strumento internazionale dedicato.

In sintesi, è possibile affermare che il sistema internazionale e regionale di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza gode di buona salute normativa e di salute precaria sul piano strutturale e operativo, perdendo capacità di verifica proprio quando il contesto – conflitti armati con un numero crescente di minorenni coinvolti, trasformazione digitale accelerata e contrazione della spesa sociale in molti Stati – richiederebbe maggior efficacia.

Guardando in prospettiva ai tre sistemi, emerge anzitutto un'esigenza che riguarda la capacità operativa degli organi di controllo dei trattati.

Il finanziamento del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite dipende dagli Stati membri e il pagamento puntuale dei contributi obbligatori è oggi una delle forme più dirette di sostegno alla Convenzione ONU.

I comitati stanno razionalizzando i propri metodi di lavoro, con calendari prevedibili, una procedura semplificata di reportistica e la gestione digitale delle comunicazioni. Sono interventi utili anche per gli Stati parte, ma non dovrebbero far considerare ordinario un livello di risorse che in realtà è ridotto.

Va poi preservato lo spazio di partecipazione dei minorenni e della società civile. Quando le sessioni vengono ridotte, è evidente che si favorisce in prevalenza il dialogo tra Comitato ONU e Stato: poter ripristinare in modo sistematico le modalità ibride per le organizzazioni non governative è una misura poco costosa e con un buon rapporto tra costi e benefici.

Nel sistema delle Nazioni Unite, con particolare riferimento all'OP3-CRC, assume rilievo per gli Stati parte, Italia compresa, la promozione di una più ampia conoscenza dello strumento della comunicazione individuale, ancora poco noto ad avvocati, magistrati, servizi sociali e tutori volontari.

Per colmare la distanza tra l'esistenza del diritto e il suo effettivo esercizio, risultano quindi essenziali la formazione specialistica, l'inserimento di tali contenuti nei percorsi di formazione professionale e la predisposizione di un'informazione accessibile ai minorenni. Sul piano europeo, è importante assicurare che gli standard normativi già consolidati sui minorenni siano preservati, soprattutto nella casistica in esame presso la Corte EDU: il divieto di trattenimento amministrativo, la presunzione di minore età, la valutazione individualizzata del superiore interesse del minorenne e l'unità familiare.

Al contempo, la Garanzia europea per l'infanzia ha un forte potenziale redistributivo, ma per valutarla servono indicatori armonizzati, dati disaggregati e una verifica dell'addizionalità della spesa.

Gli organismi di Ginevra, Strasburgo e Bruxelles fissano standard, accertano violazioni, distribuiscono risorse e generano pressione, ma il diritto del singolo minorenne a essere ascoltato, protetto, curato e istruito si realizza nel Tribunale per i minorenni, nel servizio sociale territoriale, nella scuola e nella comunità di accoglienza.

I sistemi intergovernativi internazionali e regionali e gli apparati governativi nazionali possono rendere questi obiettivi più facilmente conseguibili, nella convinzione che le responsabilità assunte oggi dagli attori pubblici e privati incideranno in modo significativo sui diritti e sulle libertà delle generazioni presenti e future.

QUESTIONI DI ATTUALITÀ

Questioni di attualità

Affidamento del minorenni e violenza domestica: limiti e obblighi istruttori del giudice dopo la riforma Cartabia

Tessa Onida

Premessa

La questione sciolta dall'ordinanza in oggetto¹ è una questione eminentemente processuale e, come tale, astrusa per i non addetti ai lavori perché squisitamente tecnica e priva – almeno a prima vista – di un collegamento diretto con il diritto sostanziale.

I giudici della Corte di cassazione non sono infatti chiamati a delimitare la portata di una situazione giuridica soggettiva o a fare un bilanciamento fra posizioni soggettive diverse che, come spesso accade, si vengono a trovare in contrasto, ma piuttosto a verificare se i giudici di merito hanno rispettato le procedure previste dalla legge che nel caso specifico sono quelle che riguardano i limiti e le modalità di ammissibilità del reclamo contro i provvedimenti provvisori e urgenti nei procedimenti relativi a minorenni e famiglia, alla luce delle novità introdotte dal correttivo alla riforma Cartabia (decreto legislativo 31 ottobre 2024, n. 164).

Si tratta nondimeno di una questione che, pur non essendo di natura sostanziale, è destinata ad avere un riverbero diretto sulla tutela dei diritti delle persone di minore età e sul diritto di famiglia in generale in quanto – come noto – ogni diritto riconosciuto dalla legge per essere effettivo deve necessariamente essere accompagnato da un sistema di tutela adeguato.

Ogni diritto per non restare sulla carta ha, infatti, bisogno di strumenti concreti che ne garantiscano il rispetto (e che quindi permettano di difenderlo quando viene violato) e l'efficiente funzionamento di questi "strumenti concreti" di tutela passa, *in primis*, proprio dalla corretta attuazione delle procedure (civili e penali) fissate dalla legge.

Tema

Per comprendere a fondo il principio di diritto richiamato in questa pronuncia dalla Corte di cassazione bisogna necessariamente muovere dal fatto storico e, più in particolare, dai passaggi attraverso i quali si è articolato il caso in esame, che – obiettivamente – sono stati molteplici e intricati:

1. in data 5 marzo 2024, la ricorrente aveva adito il Tribunale di Bari ex articolo 473-bis.40 e seguenti del Codice di procedura civile² per chiedere l'emissione di provvedimenti temporanei e urgenti nei confronti dell'ex compagno (psicoterapeuta) per il reato ex

¹ Corte di cassazione, sezione I civile, ordinanza 11 dicembre 2025, n. 32265.

² Sono i procedimenti che si caratterizzano per il fatto di essere accompagnati da denunce di abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere poste in essere da una parte nei confronti dell'altra o dei figli di minore età.

articolo 612-*bis*, commi 1 e 2 del Codice penale³ aggravato ai sensi dell'articolo 61, comma 1, n. 11-*quinqües* del Codice penale⁴ a causa dei numerosi e gravi episodi di violenza e di abusi di cui questa persona si era resa protagonista e per i quali la ricorrente aveva presentato denuncia pochi giorni prima;

2. con decreto ex articolo 473-*bis*.15 del Codice di procedura civile⁵ del 7 marzo 2024, il Tribunale, con decreto d'urgenza, aveva disposto il divieto di avvicinamento dell'ex compagno alla ricorrente e alla figlia minore, affidando la bambina in via esclusiva alla madre e prevedendo che il padre potesse vedere la figlia solo in incontri protetti presso i servizi sociali;
3. successivamente all'instaurazione del contraddittorio, con provvedimento adottato in data 23 aprile 2024, il Tribunale di Bari revocava il divieto di avvicinamento e disponeva l'affidamento condiviso della figlia pur confermando la statuizione che il padre potesse vedere la figlia solo in incontri presso i servizi sociali, due volte alla settimana;
4. successivamente allo scambio delle memorie di trattazione, il Tribunale di Bari emetteva, in data 13 giugno 2024, un'ulteriore

3 "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da un anno a sei anni e sei mesi chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita.

La pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa ovvero se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici".

4 "Aggravano il reato, quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali, le circostanze seguenti: (...) l'avere, nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità individuale e contro la libertà personale, commesso il fatto in presenza o in danno di un minore di anni diciotto ovvero in danno di persona in stato di gravidanza".

5 "In caso di pregiudizio imminente e irreparabile o quando la convocazione delle parti potrebbe pregiudicare l'attuazione dei provvedimenti, il presidente o il giudice da lui delegato, assunte ove occorre sommarie informazioni, adotta con decreto provvisoriamente esecutivo i provvedimenti necessari nell'interesse dei figli e, nei limiti delle domande da queste proposte, delle parti. Con il medesimo decreto fissa entro i successivi quindici giorni l'udienza davanti a sé per la conferma, modifica o revoca dei provvedimenti adottati con il decreto, assegnando all'istante un termine perentorio per la notifica. L'ordinanza con cui il giudice conferma, modifica o revoca i provvedimenti adottati ai sensi del primo comma è reclamabile solo unitamente a quella prevista dall'articolo 473-*bis*.22".

ordinanza ex articolo 473-*bis*.22 del Codice di procedura civile⁶ che confermava l'affido condiviso della bambina, con collocamento presso la madre e gli incontri protetti bisettimanali padre-figlia a mezzo dei servizi sociali (rigettando quindi la richiesta di liberalizzazione paterna), disponendo, tuttavia, anche una consulenza tecnica d'ufficio (CTU) sulle competenze genitoriali di entrambe le parti;

5. il professionista incaricato della CTU suggeriva una graduale liberalizzazione degli incontri padre-figlia non ravvisando situazioni di pregiudizio o di pericolo nel rapporto tra il padre e la bambina, ma il suo operato veniva energicamente contestato da parte della donna sia perché era stato svolto da un soggetto non dotato di competenza in materia di violenza domestica, sia perché la CTU era stata eseguita ignorando completamente le accuse di violenza e avendo esclusivo riguardo alle capacità genitoriali di entrambe le parti. Il Tribunale di Bari, quindi, aveva ritenuto che allo stato non vi fossero i presupposti per modificare i provvedimenti del 23 aprile 2024 e rinviato la causa, dopo aver sollecitato il deposito di una relazione aggiornata in ordine agli incontri monitorati della figlia con il padre da parte dei servizi sociali;
6. il padre però aveva reclamato quest'ultimo provvedimento del Tribunale (del 2 gennaio 2025) e, con esso, anche il provvedimento con il quale il giudice non aveva accolto – se non parzialmente –

6 "Se la conciliazione non riesce, il giudice, sentite le parti e i rispettivi difensori e assunte ove occorra sommarie informazioni, dà con ordinanza i provvedimenti temporanei e urgenti che ritiene opportuni nell'interesse delle parti, nei limiti delle domande da queste proposte, e dei figli. Quando pone a carico delle parti l'obbligo di versare un contributo economico il giudice determina la data di decorrenza del provvedimento, con facoltà di farla retroagire fino alla data della domanda. Allo stesso modo provvede se una delle parti non compare senza giustificato motivo.

L'ordinanza costituisce titolo esecutivo e titolo per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale, e conserva la sua efficacia anche dopo l'estinzione del processo, finché non sia sostituita con altro provvedimento.

Con l'ordinanza di cui al primo comma, il giudice provvede sulle richieste istruttorie e predispone il calendario del processo, fissando entro i successivi novanta giorni l'udienza per l'assunzione dei mezzi di prova ammessi.

Quando la causa è matura per la decisione senza bisogno di assunzione dei mezzi di prova, il giudice, fatte precisare le conclusioni, pronuncia i provvedimenti di cui al primo comma e ordina la discussione orale della causa nella stessa udienza o, su istanza di parte, in un'udienza successiva e, all'esito, trattiene la causa in decisione. Il giudice delegato si riserva di riferire al collegio per la decisione. Allo stesso modo si procede quando può essere decisa la domanda relativa allo stato delle persone e il procedimento deve continuare per la definizione delle ulteriori domande. Contro la sentenza che decide sullo stato delle persone è ammesso solo appello immediato".

l'istanza di modifica del decreto del 23 aprile 2024 da lui presentata⁷. La Corte d'appello di Bari, quindi, parzialmente accoglieva il reclamo e disponeva che gli incontri tra il padre e la figlia si svolgessero in modo libero e non più secondo le modalità degli incontri protetti;

7. la madre si era pertanto rivolta alla stessa Corte d'appello lamentando che il reclamo proposto dall'ex compagno fosse – in realtà – inammissibile in quanto erano ampiamente trascorsi i termini per proporre reclamo alla luce del disposto dell'articolo 473-bis.24 del Codice di procedura civile⁸. Il provvedimento del Tribunale del 2 gennaio 2025 era, infatti, un provvedimento meramente confermativo non concretizzante una nuova disposizione rispetto a quanto già stabilito nel precedente provvedimento per il quale erano trascorsi i termini per proporre reclamo;
8. tuttavia, la Corte d'appello di Bari con ordinanza del 4 aprile 2025 aveva sostanzialmente respinto l'istanza della donna ricordando che l'ordinanza con cui il giudice conferma, modifica o revoca i provvedimenti adottati ai sensi del primo comma è reclamabile solo unitamente a quella prevista dall'articolo 473-bis.22" e

la reclamabilità di detto ultimo provvedimento è ammissibile solo laddove l'ordinanza ex articolo 473-bis.22 del Codice di procedura civile abbia disposto sulle medesime questioni già precedentemente scrutinate, inglobandole in sé; ciò che era avvenuto nel caso di specie, giacché con l'ordinanza del 2 gennaio 2025 gravata, il Tribunale aveva di fatto confermato le precedenti decisioni adottate con l'ordinanza modificativa dei provvedimenti indifferibili di cui all'articolo 473-bis.15 del Codice di procedura civile.

⁷ Infatti, con quest'ultimo provvedimento era stato modificato il provvedimento del 7 marzo 2024 solo nel senso di revocare il divieto di avvicinamento e l'affidamento esclusivo della minorennella alla madre, confermando, però, gli incontri protetti del padre con la figlia presso i servizi sociali, due volte alla settimana.

⁸ "Si può proporre reclamo con ricorso alla corte d'appello: 1) contro i provvedimenti temporanei e urgenti di cui al primo comma dell'articolo 473-bis.22; 2) contro i provvedimenti temporanei emessi in corso di causa che sospendono o introducono sostanziali limitazioni alla responsabilità genitoriale, nonché quelli che prevedono sostanziali modifiche dell'affidamento e della collocazione dei minori di età o ne dispongono l'affidamento a soggetti diversi dai genitori. Il reclamo deve essere proposto entro il termine perentorio di dieci giorni dalla pronuncia del provvedimento in udienza ovvero dalla comunicazione, o dalla notificazione se anteriore. Eventuali circostanze sopravvenute sono dedotte davanti al giudice di merito. Il collegio, assicurato il contraddittorio tra le parti, entro sessanta giorni dal deposito del ricorso pronuncia ordinanza con la quale conferma, modifica o revoca il provvedimento reclamato e provvede sulle spese. Ove indispensabile ai fini della decisione, può assumere sommarie informazioni. L'ordinanza è immediatamente esecutiva. Avverso i provvedimenti di reclamo pronunciati nei casi di cui al primo comma, n. 2, è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione".

Secondo la Corte di cassazione⁹ le ragioni della donna erano invece fondate¹⁰. Infatti, dato che l'ex compagno non aveva tempestivamente attivato lo strumento impugnatorio concesso dalla legge avverso l'ordinanza del 13 giugno 2024, quest'ultima si era consolidata salvo la possibilità di "sua modifica o revoca in corso per fatti sopravvenuti da parte del medesimo Tribunale". Il provvedimento del Tribunale di Bari del 2 gennaio 2025 non era pertanto reclamabile davanti alla Corte d'appello ex articolo 473-bis.24 del Codice di procedura civile in quanto detta norma contempla

solo la possibilità di reclamare, sempre, i provvedimenti adottati all'esito dell'udienza di comparizione (primo comma), e quelli temporanei adottati in corso di causa solo laddove sospendono o introducono sostanziali limitazioni alla responsabilità genitoriale o prevedono sostanziali modifiche dell'affidamento e della collocazione dei minorenni ovvero ne dispongono l'affidamento a soggetti diversi dai genitori (secondo comma), ovvero come questa Corte ha già affermato, incidano sul rapporto tra genitore e figli nei termini individuati dalla norma.

Nei procedimenti relativi all'affidamento dei minorenni (vedi gli articoli 473-bis.15, 473-bis.22, 473-bis.23 e 473-bis.24 del Codice di procedura civile, come modificati dal decreto legislativo n. 164 del 2024) il reclamo contro i provvedimenti provvisori e urgenti adottati dal giudice è ammissibile solo se proposto nei termini previsti dalla legge e tali termini non possono essere "riaperti" attraverso impugnazioni di provvedimenti successivi di carattere meramente confermativo come nel caso in commento¹¹.

⁹ La quale non ha ritenuto necessaria la trattazione in pubblica udienza, per il valore nomofilattico della questione processuale oggetto del ricorso, chiesta dalla ricorrente.

¹⁰ La ricorrente lamentava anche la circostanza che, in violazione della legge che impone al giudice un percorso processuale non derogabile a fronte dell'allegazione di fatti di abuso e violenza, questo percorso non sarebbe stato rispettato né dal giudice di primo grado né dalla Corte d'appello; tuttavia la fondatezza del primo motivo di ricorso assorbe l'interesse all'esame del secondo motivo, "poiché l'accoglimento del primo motivo comporta che questa Corte dichiari l'inammissibilità del reclamo senza alcuno spazio per una nuova pronuncia nel merito da parte della Corte d'appello di Bari".

¹¹ Salvo ovviamente la possibilità che vi siano fatti sopravvenuti o siano stati esperiti nuovi accertamenti istruttori.

Evoluzione giurisprudenziale

Se vogliamo individuare una pronuncia della Corte di cassazione che ha anticipato quella in commento, questa è senz'altro l'ordinanza 21 gennaio 2025, n. 1486. In quest'ultima pronuncia, infatti, la Corte di cassazione aveva già evidenziato che i provvedimenti temporanei e urgenti emessi all'esito dell'udienza di comparizione sono sempre reclamabili, ma non sono sempre ricorribili per Cassazione.

Tale rimedio è previsto esclusivamente con riferimento ai provvedimenti temporanei adottati nel corso del giudizio che incidano in maniera significativa sull'esercizio della responsabilità genitoriale, introducendone una sospensione o rilevanti limitazioni, ovvero che comportino modifiche sostanziali delle modalità di affidamento o collocamento dei minori d'età, oppure ne dispongano l'affidamento a soggetti diversi dai genitori. Quindi, contro i provvedimenti adottati in sede di reclamo è possibile ricorrere per Cassazione purché si tratti di provvedimenti che "sospendono o introducono sostanziali limitazioni alla responsabilità genitoriale" o che "prevedono sostanziali modifiche dell'affidamento e della collocazione dei minori di età ovvero ne dispongono l'affidamento a soggetti diversi dai genitori"¹².

Pertanto, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 149 del 2022, nei procedimenti di separazione e divorzio, è tendenzialmente possibile ricorrere in Cassazione contro la decisione adottata in sede di reclamo avverso l'ordinanza che, dopo l'udienza di comparizione, ha stabilito i provvedimenti temporanei e urgenti. Ma ciò è concretamente possibile, in particolare, quando la decisione comporta modifiche rilevanti riguardo all'affidamento o alla collocazione dei figli minorenni.

Questo perché il richiamo contenuto nel comma 5 dell'articolo 473-bis.24 del Codice di procedura civile ai "casi" previsti dal comma 2 dello stesso articolo, nella versione precedente alle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 164 del 2024, deve essere interpretato con riferimento al contenuto delle decisioni adottate e non semplicemente alla tipologia dei provvedimenti indicati dalla norma.

¹² In proposito è opportuno ricordare che la giurisprudenza della Corte di cassazione ha stabilito che possono essere impugnati in Cassazione anche i provvedimenti adottati in appello o in sede di reclamo, secondo la normativa precedente al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, quando questi, oltre a disciplinare l'affidamento del minorenne, regolano in modo eccessivamente restrittivo le modalità di visita e di frequentazione con i genitori, compromettendo un diritto fondamentale, cioè il diritto alla vita familiare previsto dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Ciò si verifica soprattutto quando le limitazioni imposte sono così rigide e incompatibili con il regime di affidamento stabilito da ledere il principio della bigenitorialità.

Nozioni di riferimento

L'errore compiuto dal giudice di merito, che non ha ben distinto fra provvedimenti meramente confermativi e non, può forse in parte spiegarsi con il fatto che, almeno da un punto di vista storico-giurisprudenziale, questa distinzione è più propria del diritto amministrativo (e, quindi, del giudice amministrativo) che del giudice civile. Storicamente, infatti, è nel diritto amministrativo che è sorta prima l'esigenza di stabilire se un secondo provvedimento della pubblica amministrazione potesse essere impugnato autonomamente oppure no in quanto si limitava a ribadire – semplicemente – una decisione precedente ormai consolidata. A questo proposito ricordiamo – in quanto particolarmente specifica nella distinzione tra provvedimenti che determinano una remissione nei termini per proporre impugnazione e provvedimenti che, in quanto meramente confermativi, non la determinano – la sentenza 24 dicembre 2021, n. 8590 del Consiglio di Stato, nella quale si spiega che

gli atti "meramente confermativi" sono quegli atti che, a differenza degli atti "di conferma", si connotano per la ritenuta insussistenza, da parte dell'amministrazione, di valide ragioni di riapertura del procedimento conclusosi con la precedente determinazione; mancando detta riapertura e la conseguente nuova ponderazione degli interessi coinvolti, nello schema tipico dei c.d. "provvedimenti di secondo grado", essi sono insuscettibili di autonoma impugnazione per carenza di un carattere autonomamente lesivo¹³.

In pratica, quindi, siamo di fronte a un atto meramente confermativo quando il giudice richiama un precedente provvedimento senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione; infatti, l'assenza di un riesame sostanziale su una questione già affrontata in un precedente atto divenuto non più impugnabile per decorrenza dei termini rende questo secondo atto "intrinsecamente insuscettibile di essere impugnato". Viceversa, un provvedimento è di conferma in senso proprio (e quindi autonomamente impugnabile), quando è adottato all'esito di una nuova istruttoria e di una rinnovata ponderazione degli interessi, e pertanto connotato anche da una nuova motivazione¹⁴.

Soltanto lo svolgimento di una nuova attività istruttoria, accompagnata da un'ulteriore ponderazione degli interessi coinvolti e dal riesame degli elementi di fatto e di diritto rilevanti, può condurre all'adozione di un provvedimento propriamente confermativo. Quest'ultimo, pur confermando l'esito precedente, costituisce un atto nuovo e distinto e, di conseguenza, può essere impugnato autonomamente.

¹³ Cfr. Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 4 ottobre 2021, n. 6606.

¹⁴ Cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 13 luglio 2020, n. 4525.

Riferimenti normativi

Codice di procedura civile, articolo 473-bis.

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

Decreto legislativo 31 ottobre 2024, n. 164, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte di cassazione, sezione I civile, ordinanza 21 gennaio 2025, n. 1486.

Corte di cassazione, sezione I civile, ordinanza 11 dicembre 2025, n. 32265.

Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 13 luglio 2020, n. 4525.

Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 4 ottobre 2021, n. 6606.

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA

Normativa **internazionale****Consiglio d'Europa,
Assemblea parlamentare,
risoluzione 22 aprile 2026, n. 2649,
Promoting the Istanbul Convention
and improving its implementation:
building on lessons learnt**

La risoluzione in esame riafferma il ruolo centrale della Convenzione di Istanbul dell'11 maggio 2011, quale principale strumento internazionale per prevenire e contrastare la violenza contro le donne e la violenza domestica. Il testo sottolinea che la violenza di genere continua a rappresentare una grave violazione dei diritti umani e una manifestazione delle persistenti disuguaglianze tra donne e uomini.

Nonostante i progressi compiuti, i dati mostrano che il fenomeno rimane ampiamente diffuso, mentre le denunce e le condanne degli autori restano insufficienti.

L'Assemblea evidenzia gli effetti positivi della Convenzione, entrata in vigore nel 2014 e ratificata da trentotto Stati membri, oltre che dall'Unione europea, ma esprime preoccupazione per le campagne di disinformazione che ne distorcono contenuti e finalità e deplora il ritiro della Turchia nel 2021. Invita pertanto gli Stati che non l'hanno ancora ratificata a farlo e sollecita Ankara a rientrare nella Convenzione.

La risoluzione chiede ai governi di destinare risorse adeguate all'attuazione della Convenzione, rafforzare il coordinamento tra istituzioni, sostenere le organizzazioni della società civile che assistono le vittime e migliorare la raccolta di dati sulla violenza di genere.

Raccomanda inoltre di contrastare le nuove forme di violenza online e quelle facilitate dalle tecnologie digitali e dall'intelligenza artificiale, promuovendo un approccio sensibile alla dimensione di genere.

Grande attenzione è dedicata alla prevenzione: l'Assemblea invita a investire nell'educazione alla parità, nel superamento degli stereotipi di genere, nell'educazione affettiva e sessuale adeguata all'età e nel coinvolgimento di uomini e ragazzi in programmi di recupero per gli autori di violenza.

Viene chiesto di rafforzare la tutela delle vittime, migliorare l'accesso alla giustizia e adeguare le legislazioni nazionali agli standard della Convenzione. L'obiettivo finale è garantire a tutte le donne e alle ragazze il diritto di vivere libere da ogni forma di violenza.

<https://pace.coe.int/en/files/35998>

Normativa **internazionale**

Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, risoluzione 28 aprile 2026, P10_TA(2026)0120, Importanza di una legislazione in materia di stupro basata sul consenso nell'Unione europea

La risoluzione ribadisce che lo stupro deve essere definito giuridicamente sulla base dell'assenza di consenso, in linea con la Convenzione di Istanbul e con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'Assemblea parlamentare evidenzia che le legislazioni fondate sull'uso della forza o sulla resistenza fisica della vittima non garantiscono una tutela adeguata e rischiano di lasciare impuniti molti casi di violenza sessuale.

La risoluzione richiama dati che mostrano l'elevata diffusione della violenza sessuale nell'Unione europea, sottolineando come essa colpisca in particolare donne e ragazze, ma anche persone appartenenti alla comunità LGBTQ+, con gravi conseguenze fisiche, psicologiche, sociali ed economiche.

L'Assemblea parlamentare invita la Commissione europea a presentare una proposta legislativa che introduca una definizione comune di stupro basata sul consenso libero, informato, volontario e revocabile.

Chiede agli Stati membri di adeguare le proprie leggi, ratificare la Convenzione di Istanbul ove non ancora fatto e riconoscere che il silenzio, la mancata resistenza o precedenti rapporti non equivalgono a consenso.

Viene inoltre sottolineato che il consenso non può sussistere in presenza di coercizione, minacce, abuso di potere, paura, incoscienza, intossicazione o altre condizioni di vulnerabilità.

Si raccomanda, infine, un approccio centrato sulle vittime: accesso tempestivo a cure mediche, sostegno psicologico, assistenza legale e servizi specializzati; formazione obbligatoria per forze dell'ordine, magistrati e operatori sanitari; contrasto agli stereotipi e alla vittimizzazione secondaria e promozione dell'educazione al consenso e alla parità di genere come strumenti essenziali di prevenzione della violenza sessuale.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0120_IT.html

Normativa **internazionale**

**Commissione europea,
raccomandazione
29 aprile 2026, C/2026/1035,
relativa all'istituzione
di un quadro comune
per le tecnologie di verifica
dell'età a livello dell'Unione
europea**

La presente raccomandazione definisce un quadro comune europeo per lo sviluppo e l'adozione di tecnologie di verifica dell'età, sicure e rispettose dei diritti fondamentali.

L'obiettivo è consentire agli utenti di dimostrare il possesso di un'età minima richiesta per accedere a determinati servizi online, senza dover rivelare dati personali non necessari, come l'identità completa o la data di nascita.

La Commissione raccomanda agli Stati membri di adottare soluzioni basate sui principi di minimizzazione dei dati, *privacy by design*, sicurezza informatica e interoperabilità a livello europeo.

Un principio centrale è la tutela della riservatezza: i fornitori di servizi dovrebbero ricevere esclusivamente la conferma che l'utente soddisfa il requisito d'età previsto, senza accedere ad altre informazioni personali. Viene promosso l'impiego di tecnologie crittografiche avanzate, credenziali verificabili e meccanismi che riducano il rischio di tracciamento, profilazione o riutilizzo improprio dei dati.

Gli Stati membri sono invitati a collaborare con la Commissione per sperimentare soluzioni comuni, favorire standard tecnici condivisi e garantire un'implementazione coerente nell'Unione europea.

Particolare attenzione è dedicata alla protezione dei minori di età nell'ambiente digitale e alla necessità di rendere le tecnologie di verifica dell'età accessibili, affidabili e facili da utilizzare, evitando discriminazioni od ostacoli ingiustificati all'accesso ai servizi.

Pur non essendo giuridicamente vincolante, la raccomandazione rappresenta un importante riferimento per l'attuazione delle politiche europee sulla sicurezza online dei minori di età e costituisce la base per lo sviluppo di un ecosistema europeo di verifica dell'età armonizzato, in linea con il *General Data Protection Regulation* (GDPR), il *Digital Services Act* e il futuro quadro dell'identità digitale europea.

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2026/1035/oj>

Normativa **internazionale**

Commissione europea, comunicazione 6 maggio 2026, COM/2026/539 final, Interrompere il circolo vizioso della povertà infantile – Rafforzare la Garanzia europea per l'infanzia

Il documento in esame evidenzia che, nell'Unione europea, quasi un minorenni su quattro è a rischio di povertà o esclusione sociale, una condizione aggravata dall'aumento del costo della vita e destinata a produrre effetti permanenti sul benessere, sull'istruzione, sulla salute e sulle opportunità lavorative future.

La povertà infantile rappresenta anche un costo economico rilevante, stimato nel 3,4% del PIL europeo annuo. La Commissione propone di rafforzare la Garanzia europea per l'infanzia attraverso tre pilastri.

Il primo punta a sostenere le famiglie, favorendo l'occupazione dei genitori, ampliando l'accesso ai servizi per la prima infanzia, colmando il divario nei servizi educativi (*childcare gap*) e migliorando le prestazioni economiche destinate ai figli, integrate da servizi di consulenza e sostegno alla genitorialità.

Il secondo pilastro mira ad ampliare l'accesso a istruzione, assistenza sanitaria, alimentazione, attività extrascolastiche e supporto psicologico, con particolare attenzione ai minorenni più vulnerabili.

Sono previsti tutoraggio personalizzato, strumenti digitali (come una futura carta europea della Garanzia) e maggiore continuità tra infanzia e prima età adulta. Il terzo pilastro riguarda *governance* e finanziamenti: la Commissione propone investimenti più stabili, un migliore utilizzo dei fondi europei, il coinvolgimento di autorità locali, società civile e organizzazioni internazionali, oltre al rafforzamento del monitoraggio e dei piani nazionali per garantire interventi coordinati, misurabili e duraturi.

L'obiettivo finale è spezzare la trasmissione intergenerazionale della povertà e garantire a tutti i bambini pari opportunità di sviluppo e inclusione sociale.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52026DC0539>

Normativa **nazionale**

Decreto legislativo 7 maggio 2026, n. 91, Attuazione della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio, del 7 maggio 2024, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE, nonché attuazione della direttiva (UE) 2024/1500 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE

Con il presente decreto legislativo vengono recepite le direttive europee 2024/1499 e 2024/1500, rafforzando il sistema italiano di tutela contro le discriminazioni e ridefinendo il ruolo degli organismi per la parità di trattamento.

L'obiettivo è garantire una protezione più efficace dei diritti delle persone discriminate per ragioni di razza od origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età, orientamento sessuale e sesso, sia nell'ambito lavorativo sia nell'accesso a beni, servizi e protezione sociale.

Vengono ampliate le competenze degli organismi nazionali per la parità, attribuendo loro maggiori poteri di assistenza alle vittime, prevenzione delle discriminazioni, raccolta e analisi dei dati, formulazione di raccomandazioni, promozione della cultura dell'uguaglianza e collaborazione con istituzioni, parti sociali e società civile.

Viene previsto un accesso più semplice ai servizi di consulenza e assistenza, la possibilità di ottenere informazioni e sostegno durante le procedure giudiziarie e stragiudiziali e un migliore coordinamento tra le autorità competenti. Si incentiva anche l'attività di prevenzione, attraverso campagne informative, studi, monitoraggio dei fenomeni discriminatori e pubblicazione di relazioni periodiche.

Sono previste misure per assicurare la trasparenza, l'imparzialità e l'accessibilità dei servizi offerti, con particolare attenzione alle categorie maggiormente esposte al rischio di discriminazione.

Il provvedimento adegua l'ordinamento italiano agli standard europei, rafforzando gli strumenti istituzionali di contrasto alle discriminazioni e migliorando la tutela effettiva del principio di uguaglianza e delle pari opportunità, attraverso organismi più autonomi, competenti e dotati di maggiori poteri operativi.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/05/23/26G00106/sg>

Normativa **nazionale****Decreto legislativo
7 maggio 2026, n. 96,
Attuazione della direttiva (UE)
2023/970 del Parlamento europeo
e del Consiglio, del 10 maggio 2023,
volta a rafforzare l'applicazione
del principio della parità
di retribuzione tra uomini
e donne per uno stesso lavoro
o per un lavoro di pari valore
attraverso la trasparenza
retributiva e i relativi meccanismi
di applicazione**

Il decreto legislativo in esame recepisce nell'ordinamento italiano la direttiva (UE) 2023/970 sulla trasparenza retributiva, con l'obiettivo di rafforzare il principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, contrastando il divario retributivo di genere.

La norma introduce nuovi obblighi per i datori di lavoro già nella fase di selezione del personale. Nello specifico, i candidati hanno diritto a conoscere, prima del colloquio o comunque prima dell'assunzione, il livello retributivo o la relativa fascia prevista per la posizione.

Inoltre, il datore di lavoro non può chiedere informazioni sulla retribuzione percepita nei precedenti rapporti di lavoro, evitando che il passato salariale influenzi le nuove offerte.

I lavoratori acquisiscono il diritto di richiedere informazioni sui criteri utilizzati per determinare retribuzioni, progressioni economiche e di carriera, nonché dati sulle retribuzioni medie, suddivisi per genere, dei lavoratori e delle lavoratrici che svolgono attività uguali o di pari valore.

Sono poi vietate clausole che impediscono ai dipendenti di discutere o divulgare la propria retribuzione. In aggiunta, le imprese con almeno cento dipendenti devono predisporre specifici rapporti sul divario retributivo di genere.

In caso di discriminazione retributiva, il lavoratore può ottenere il risarcimento integrale del danno e beneficia di un regime probatorio più favorevole, con l'onere della prova che grava sul datore di lavoro quando emergono elementi idonei a far presumere la discriminazione.

Sono previste anche sanzioni amministrative per il mancato rispetto degli obblighi di trasparenza e monitoraggio. Il decreto mira a rendere più trasparente il mercato del lavoro, favorire retribuzioni eque e prevenire discriminazioni salariali di genere attraverso obblighi informativi, controlli e strumenti di tutela più efficaci.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/06/01/26G00112/sg>

Normativa **nazionale**

Legge 9 giugno 2026, n. 104, Disposizioni in materia di consenso informato in ambito scolastico

Con questa legge è introdotto l'obbligo di acquisire il consenso informato preventivo delle famiglie per la partecipazione degli studenti ad attività scolastiche che trattino temi attinenti alla sessualità.

Le istituzioni scolastiche devono informare preventivamente le famiglie (o gli studenti maggiorenni), mettere a disposizione il materiale didattico e acquisire un consenso esplicito prima dello svolgimento delle attività. L'eventuale mancato consenso non può comportare conseguenze disciplinari o penalizzazioni per lo studente, che deve poter svolgere attività formative alternative.

Inoltre, i soggetti esterni chiamati a intervenire nelle scuole su tali tematiche debbono possedere requisiti di comprovata competenza, esperienza e qualificazione professionale.

Le scuole devono altresì garantire trasparenza nelle modalità di individuazione di tali professionisti e nel contenuto degli interventi proposti, fornendo le informazioni necessarie affinché le famiglie possano esprimere un consenso realmente consapevole.

Per le attività extracurricolari e i progetti riguardanti educazione affettiva, sessuale o temi analoghi, la programmazione deve essere comunicata con adeguato anticipo, indicando finalità educative, modalità di svolgimento, materiali utilizzati e figure coinvolte.

Il consenso deve essere raccolto prima dell'avvio delle iniziative, rafforzando il ruolo dei genitori nelle scelte educative relative a questi argomenti. La norma modifica quindi le procedure organizzative delle istituzioni scolastiche senza introdurre nuovi insegnamenti obbligatori, ma disciplinando le modalità con cui possono essere proposte attività su temi sensibili.

L'obiettivo dichiarato è tutelare il diritto delle famiglie a essere preventivamente informate e coinvolte nelle decisioni riguardanti la partecipazione degli studenti a percorsi formativi inerenti alla sessualità, assicurando al contempo continuità del percorso scolastico mediante l'organizzazione di attività alternative per chi non aderisce.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/06/22/26G00121/sg>

Giurisprudenza

Corte di cassazione, sezione VI penale, sentenza 12 maggio 2026, n. 17084

VIOLENZA ASSISTITA

In tema di maltrattamenti contro familiari o conviventi, ai fini del riconoscimento dell'aggravante della commissione del fatto in presenza di minore di età, il giudice deve accertare l'idoneità delle condotte a determinare nel minore uno stato di sofferenza fisica o psicologica, da valutarsi in termini di astratta offensività secondo *l'id quod plerumque accidit*.

Inoltre, stante la natura abituale del delitto di cui all'articolo 572 del Codice penale, ove la condotta si protragga anche dopo l'entrata in vigore della legge 19 luglio 2019, n. 69 e il minore di età assista anche solo a una delle condotte successive, trova applicazione l'aggravante speciale di cui all'articolo 572, comma 2 del Codice penale, e non quella previgente di cui all'articolo 61, n. 11-*quinquies* del Codice penale; quest'ultima resta applicabile soltanto quando la presenza dei minori di età riguardi esclusivamente fatti anteriori alla novella.

Nel caso in esame, la figlia minorenni della persona offesa, di circa dieci anni, aveva assistito a plurimi episodi di violenza, anche fisica, e a frasi denigratorie e umilianti rivolte alla madre.

La difesa ha proposto ricorso sostenendo, da un lato, che la mera presenza della minore di età agli episodi di violenza non fosse sufficiente a integrare l'aggravante, in assenza di uno specifico accertamento dell'effetto lesivo di tali condotte sul suo sviluppo psicofisico; dall'altro, che, considerato che una parte delle condotte era stata commessa prima della riforma del 2019, avrebbe dovuto trovare applicazione la previgente aggravante di cui all'articolo 61, n. 11-*quinquies* del Codice penale, anziché quella speciale prevista dall'articolo 572, comma 2 del Codice penale.

La Corte di cassazione ribadisce che, nei maltrattamenti, l'aggravante non richiede la prova di un danno clinicamente accertato o di una specifica compromissione già verificatasi nel minore di età.

È invece necessario accertare che le condotte, per contenuto, per modalità di realizzazione e per il contesto relazionale e familiare, siano astrattamente idonee a provocare sofferenza fisica o psicologica nel minore che vi assista.

https://www.cortedicassazione.it/it/ultime_sent_ord_e_questioni.page

Giurisprudenza

Corte di cassazione, sezione I civile, ordinanza 13 maggio 2026, n. 13981

SUPERIORE INTERESSE

In tema di affidamento e collocamento prevalente dei figli minorenni, il superiore interesse del minore di età non può essere identificato in modo automatico con la sola volontà da questi espressa.

Il giudice, una volta esaminate le dichiarazioni dei figli, deve valutare in maniera complessiva e non atomistica tutti gli elementi a sua conoscenza per determinare il loro concreto interesse, specialmente qualora le volontà manifestate appaiano decontestualizzate rispetto a fattori critici, quali un elevato conflitto genitoriale o il rischio di condotte manipolative. In presenza di una conflittualità troppo accesa, il giudice può anche disporre l'affidamento del minorenne ai servizi sociali proprio al fine di tutelare il suo diritto alla bigenitorialità.

L'ordinanza in esame trae origine da un complesso conflitto tra due genitori in ordine all'affidamento e al collocamento prevalente della figlia minorenne.

La controversia giungeva dinanzi agli Ermellini all'esito di un articolato *iter* processuale, segnato da una precedente pronuncia di Cassazione con rinvio. Quest'ultima aveva censurato il provvedimento che aveva disposto l'affidamento condiviso della minore di età e il suo collocamento presso la madre, ritenendo che tale decisione fosse fondata essenzialmente sulle dichiarazioni della figlia, la quale aveva manifestato la volontà di vivere con la madre, senza un adeguato esame complessivo delle criticità del rapporto familiare e delle condotte manipolative poste in essere.

In conclusione, la Corte di cassazione riafferma che la tutela del minore di età richiede una valutazione globale, capace di bilanciare il diritto alla bigenitorialità con le esigenze concrete di protezione in contesti di alta conflittualità.

L'accento posto sul monitoraggio istituzionale e sull'intervento specialistico rappresenta un monito contro le decisioni che riducono i diritti del figlio a un mero calcolo contabile o a una statuizione formale.

https://www.cortedicassazione.it/it/ultime_sent_ord_e_questioni.page

Giurisprudenza

Corte di cassazione, sezione V penale, sentenza 21 maggio 2026, n. 18410

SOTTRAZIONE DEL FIGLIO MINORENNE

La sentenza in esame stabilisce che non sussiste il reato di sequestro di persona (articolo 605 del Codice penale) quando un genitore trattiene il figlio minorenne o impedisce all'altro coniuge di allontanarsi nell'ambito di una controversia familiare sull'affidamento, purché la persona offesa mantenga la libertà di movimento e di comunicazione.

Il semplice dissenso o la condotta di un genitore volta a trattenere il minore di età in casa o a impedire l'allontanamento dell'altro genitore non integra il delitto di sequestro di persona se la vittima conserva in concreto autonomia di movimento e di comunicazione.

La limitazione circoscritta a una diatriba sull'affidamento (in assenza di specifici provvedimenti giudiziari violati) rientra nei confini di un conflitto civilistico o di una controversia genitoriale, non punibile a titolo di sequestro.

Integra il reato di cui all'articolo 574 del Codice penale la condotta del genitore che, contro la volontà dell'altro, allontani il figlio dal suo abituale ambiente di dimora per un apprezzabile periodo di tempo, in modo da impedire all'altro genitore l'esercizio della responsabilità genitoriale.

Il delitto di sottrazione di persone incapaci (articolo 574 del Codice penale) richiede, infatti, un allontanamento effettivo e non meramente momentaneo, idoneo a privare l'altro genitore della possibilità di esercitare le proprie prerogative genitoriali.

https://www.cortedicassazione.it/it/ultime_sent_ord_e_questioni.page

SPUNTI DALLA LETTERATURA

Ambito internazionale

European Commission. (16 June 2026). Final meeting of the Special Panel on child safety online as Eurobarometer confirms link between social media use and wellbeing.

Press release.

Download

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_1361

Le recenti iniziative della Commissione europea confermano la centralità della protezione dei minorenni nell'ambito della politica digitale dell'Unione, sempre più orientata a coniugare innovazione tecnologica, tutela dei diritti fondamentali e attenzione al benessere psicofisico delle nuove generazioni.

Una rilevazione condotta dall'Eurobarometro tra febbraio e marzo 2026 conferma che il 92% dei cittadini europei considera prioritario un ulteriore rafforzamento della protezione di bambini e adolescenti online.

La presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha sottolineato come i social media, pur potendo favorire connessione e apprendimento, comportino rischi che non possono essere ignorati quando incidono in modo pervasivo sul benessere delle giovani generazioni.

In altre parole, la protezione dei minorenni online costituisce un banco di prova di una *governance* digitale europea capace di

coniugare efficacia regolatoria, innovazione tecnologica e cooperazione tra istituzioni, famiglie e società civile. In questo quadro si inserisce la conclusione dei lavori del Comitato speciale sulla sicurezza online dei minorenni, istituito dalla stessa presidente von der Leyen, che il 16 giugno 2026 ha tenuto la sua terza e ultima riunione alla presenza di giovani rappresentanti, educatori, genitori, specialisti giuridici, informatici, professionisti sanitari ed esperti di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

In occasione di tale riunione è stata pubblicata una nuova indagine Eurobarometro che evidenzia l'impatto significativo del tempo trascorso online e dell'uso dei social media sulla salute mentale e fisica degli adolescenti europei.

I dati mostrano che i giovani trascorrono in media 4,5 ore online nei giorni scolastici e oltre 6 ore nel fine settimana, con il 14% che supera le 10 ore giornaliere.

Quasi un adolescente su tre riferisce di provare stress, tristezza o senso di esclusione a causa dei social media, mentre circa un quarto dichiara di essere stato esposto a contenuti problematici, inclusi discorsi d'odio.

Il legame tra età di primo accesso ai social media e tempo complessivo trascorso online risulta particolarmente marcato.

I copresidenti del Comitato, la dottoressa Maria Melchior e il professore Jörg M. Fegert, hanno presentato il 13 luglio 2026 alla presidente von der Leyen una relazione contenente una serie di raccomandazioni finali, volte a rafforzare l'approccio europeo, già considerato all'avanguardia, alla protezione dei minorenni online, a partire dagli strumenti normativi già in vigore: il *Digital Services Act* e i relativi orientamenti sulla tutela dei minorenni, la direttiva sui servizi di media audiovisivi, la strategia *Better Internet for Kids* e la rete dei centri che

operano nell'ambito del meccanismo *Safer Internet*, accanto all'app europea di verifica dell'età, soluzione tecnica interoperabile che consente di attestare la maggiore età nel rispetto della privacy.

Ambito internazionale

Eurydice. (2026). Preparedness education in Europe 2025: Eurydice report.

Luxembourg: Publications Office
of the European Union.

Download

<https://op.europa.eu/s/Ae8F>

Catalogo

[https://innocenti.on.worldcat.org/
oclc/1586810768](https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1586810768)

Il rapporto in esame, pubblicato dalla Commissione europea attraverso la rete Eurydice, analizza come i sistemi educativi europei introducono l'educazione alla preparazione e alla resilienza nelle scuole dell'infanzia e primarie.

L'obiettivo è comprendere in che modo i bambini possano acquisire, sin dai primi anni di vita, competenze utili per affrontare emergenze, crisi e situazioni impreviste, contribuendo a costruire una società più resiliente. Il concetto di *preparedness education* comprende l'apprendimento di comportamenti adeguati di fronte a rischi naturali (terremoti, incendi, alluvioni), tecnologici (incidenti industriali), sanitari (pandemie) e causati dall'uomo (guerre, cyberattacchi, disinformazione).

L'approccio proposto non mira a generare paura nei bambini, ma a sviluppare sicurezza, responsabilità, autonomia e capacità di collaborazione nelle emergenze.

L'indagine, condotta su trentadue sistemi educativi europei, evidenzia che circa la metà dei Paesi integra questi temi nei programmi della scuola dell'infanzia, mentre quasi tre quarti lo fanno nella scuola primaria. Le attività didattiche comprendono esercitazioni pratiche, simulazioni, prove di evacuazione, educazione ai comportamenti corretti durante le crisi, conoscenza dei servizi di emergenza e sviluppo delle cosiddette *life protection skills*, cioè le competenze necessarie per proteggere sé stessi e gli altri.

Particolare attenzione viene dedicata anche ai rischi digitali, alla tutela della privacy e alla lotta contro la disinformazione.

Il rapporto evidenzia però una criticità, ossia la formazione iniziale degli insegnanti, dal momento che solo pochi Paesi prevedono obbligatoriamente percorsi specifici sulla *preparedness education* nei corsi universitari destinati ai futuri docenti. Nella maggior parte degli Stati tali argomenti sono trattati solo indirettamente oppure affidati alla formazione continua, creando una distanza tra quanto previsto dai curricula scolastici e la preparazione effettiva degli insegnanti.

Un altro elemento centrale riguarda la garanzia della qualità: più della metà dei sistemi educativi dispone di strumenti per verificare l'efficacia della preparazione delle scuole attraverso piani di emergenza, protocolli operativi, esercitazioni periodiche, controlli ispettivi e processi di autovalutazione; tuttavia, esistono ancora numerosi Paesi nei quali tali verifiche non sono obbligatorie o risultano frammentarie.

Il documento dedica inoltre particolare attenzione al ruolo dell'Unione europea, vista come promotrice della cooperazione tra Paesi, della diffusione di buone pratiche e dello sviluppo di standard condivisi per aumentare la resilienza delle comunità scolastiche.

In questo quadro, alcuni Paesi hanno già avviato processi di confronto istituzionale finalizzati a integrare la *preparedness education* nelle proprie strategie nazionali, anche attraverso il ricorso a finanziamenti europei, la partecipazione a programmi comuni e il recepimento di orientamenti strategici dell'Unione.

Infine, il rapporto mostra che molti Paesi stanno progettando ulteriori riforme per rafforzare la *preparedness education*, soprattutto nella scuola primaria, attraverso nuovi curricula, l'aggiornamento dei piani di emergenza, una maggiore collaborazione con autorità di protezione civile e investimenti nella formazione del personale scolastico.

In conclusione, il rapporto sostiene che preparare i bambini ad affrontare situazioni di crisi rappresenta una competenza fondamentale del ventunesimo secolo.

L'educazione alla preparazione non riguarda esclusivamente la sicurezza, ma contribuisce allo sviluppo del senso civico, della responsabilità, della capacità di collaborazione e della resilienza personale e collettiva, elementi essenziali per affrontare un contesto internazionale caratterizzato da rischi sempre più complessi e imprevedibili.

Ambito internazionale

United Nations. (6-7 July 2026). Global Dialogue on AI Governance. Co-Chairs' Summary.

Download

<https://www.un.org/global-dialogue-ai-governance/en>

Il Dialogo globale sulla *governance* dell'intelligenza artificiale (IA), organizzato dalle Nazioni Unite a Ginevra il 6 e 7 luglio 2026, segna una tappa significativa nella costruzione di un quadro multilaterale condiviso per l'IA, chiamato a coniugare innovazione tecnologica, sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, con particolare attenzione alla componente demografica più esposta ai rischi delle nuove tecnologie, ovvero quella dei minorenni.

Il Dialogo, istituito nell'ambito del *Global Digital Compact* e copresieduto da El Salvador ed Estonia, ha riunito Stati, settore privato, società civile ed esperti al fine di definire principi comuni su opportunità, rischi, sicurezza, interoperabilità e rafforzamento delle capacità nazionali in materia di IA.

In tale contesto, si rileva il contributo di UNICEF Innocenti che, in un breve studio pubblicato nel giugno 2026 (*Snapshot of AI Usage and Concerns Among Children and Parents*), documenta come i minorenni stiano utilizzando tecnologie basate sull'IA a un

ritmo tre volte superiore rispetto agli adulti, dichiarando peraltro di adoperare strumenti di IA generativa. In dieci paesi monitorati, uno su dieci minorenni intervistati conferma di aver chiesto consiglio a una *chatbot* su questioni personali o emotivamente delicate, e un più alto numero di utenti minorenni ammette di ricorrere all'IA quale supporto allo studio. Al contempo, dalla ricerca emergono alcuni rischi rilevanti: un terzo dei minorenni intervistati teme di essere vittima di truffe o disinformazione generate dall'IA, mentre un quarto esprime preoccupazione per la diffusione di contenuti falsi a carattere sessuale.

UNICEF Innocenti ravvisa pertanto la necessità di integrare stabilmente i diritti dell'infanzia nella *governance* globale dell'IA, investendo in ricerca, regolamentazione, sicurezza *by design*, alfabetizzazione digitale e infrastrutture inclusive.

In modo del tutto analogo, anche la dichiarazione congiunta promossa dalla 5Rights Foundation, sottoscritta da oltre cento organizzazioni ed esperti internazionali, chiede ai governi degli Stati partecipanti al predetto Dialogo globale di collocare i diritti dei minorenni al centro dell'agenda negoziale, superando un approccio meramente dichiaratorio.

Nella dichiarazione si sollecita l'adozione di impegni concreti e misurabili, la traduzione dei principi generali in obblighi regolatori vincolanti per gli sviluppatori e i fornitori di sistemi di IA, nonché l'introduzione di meccanismi di responsabilità e di salvaguardie effettive a protezione dei minorenni, in linea con la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e con il relativo Commento generale n. 25 sui diritti dei minorenni nell'ambiente digitale.

Nel loro insieme, questi sviluppi confermano che la protezione dei minorenni costituisce un banco di prova imprescindibile per la

credibilità della *governance* globale dell'IA e richiede un'azione coordinata tra istituzioni multilaterali, Stati, industria tecnologica e società civile, capace di trasformare gli impegni politici in strumenti normativi effettivi ed esigibili.

Ambito internazionale

United Nations Inter-agency Group for Child Mortality Estimation. (2026). Levels & trends in child mortality: Report 2025.

New York: United Nations Children's Fund.

Download

<https://data.unicef.org/resources/levels-and-trends-in-child-mortality-2025/>

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1584388386>

Il documento in esame analizza l'andamento della mortalità infantile, adolescenziale e giovanile nel mondo, evidenziando progressi significativi ma anche un preoccupante rallentamento nella riduzione dei decessi evitabili. Nel 2024 sono morti prima dei 25 anni circa 7 milioni di bambini, adolescenti e giovani: 4,9 milioni prima dei 5 anni e 2,1 milioni tra i 5 e i 24 anni.

La maggior parte di questi decessi avrebbe potuto essere prevenuta attraverso interventi sanitari efficaci e già disponibili, come assistenza ostetrica qualificata, vaccinazioni, cure neonatali, trattamenti contro polmonite, diarrea e malaria e un migliore accesso ai servizi sanitari di base.

Dal 1990 la mortalità sotto i 5 anni è diminuita di circa il 60%, dimostrando che gli investimenti nella salute materno-infantile producono risultati concreti.

Tuttavia, il ritmo dei miglioramenti è rallentato dopo il 2015: la riduzione annua della mortalità è oggi molto inferiore rispetto ai primi quindici anni del secolo, mettendo a rischio il raggiungimento dei *Sustainable Development Goals* (SDGs). Le principali cause di morte variano con l'età: nei neonati prevalgono prematurità, complicanze del parto, asfissia e anomalie congenite; tra i bambini da 1 a 59 mesi restano determinanti polmonite, diarrea e malaria, spesso aggravate dalla malnutrizione; tra adolescenti e giovani assumono maggiore peso incidenti stradali, annegamenti, tumori e altre patologie non trasmissibili, oltre alle lesioni intenzionali e ai problemi di salute mentale.

Il rapporto evidenzia profonde disuguaglianze geografiche: oltre l'80% dei decessi sotto i 5 anni si concentra nell'Africa subsahariana e nell'Asia meridionale; solo l'Africa subsahariana rappresenta circa il 58% di tutte le morti infantili globali e presenta un rischio di morte fino a diciannove volte superiore rispetto alle regioni con i migliori risultati.

Nei Paesi caratterizzati da fragilità istituzionale e conflitti, il rischio di morte prima dei 5 anni è circa tre volte superiore rispetto a quello degli altri Paesi.

Il documento sottolinea inoltre la persistente carenza di dati affidabili proprio nelle aree con la maggiore mortalità, dove la mancanza di sistemi di registrazione completi rende più difficile individuare le cause dei decessi e pianificare interventi efficaci, limitando la capacità dei governi di orientare le risorse verso le popolazioni più vulnerabili.

Le prospettive sono preoccupanti: mantenendo gli attuali ritmi di miglioramento, tra il 2025 e il 2030 potrebbero morire 27,3 milioni di bambini prima dei 5 anni.

Se tutti i Paesi raggiungessero gli obiettivi dell'Agenda 2030, si potrebbero salvare circa 8 milioni di vite nello stesso periodo.

La conclusione del rapporto è chiara: per accelerare la riduzione della mortalità infantile e giovanile servono maggiori investimenti nella salute primaria, nell'assistenza qualificata alla gravidanza e al parto, nei programmi vaccinali, nella nutrizione, nell'accesso ad acqua e servizi igienici sicuri, nel rafforzamento dei sistemi sanitari e nella raccolta di dati di qualità. Le conoscenze e gli strumenti per prevenire la maggior parte di questi decessi esistono già: la sfida è garantire che siano disponibili ovunque, soprattutto nei contesti più poveri e fragili.

Ambito nazionale

Forrester, Donald, Wilkins, David, & Whittaker, Charlotte. (2025). Il colloquio motivazionale in tutela minori: una guida pratica per l'intervento precoce con bambini e famiglie.

Trento: Centro studi Erickson.

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1512601040>

Il volume affronta una delle sfide etiche e metodologiche più complesse nell'ambito del lavoro sociale e della tutela minorile: la necessità di coniugare la funzione di controllo, derivante dai mandati istituzionali o dell'Autorità giudiziaria, con la *mission* fondamentale di sostegno e promozione del benessere familiare.

Il testo evidenzia l'importanza di superare la dicotomia tra controllo e assistenza, ricordando che ogni intervento coercitivo trova la sua unica legittimazione professionale nella presenza e nel mantenimento di una chiara finalità d'aiuto.

Di fronte a contesti caratterizzati da gravi preoccupazioni per la sicurezza dei minorenni, il rischio ricorrente nei servizi è l'insorgere di atteggiamenti di resistenza da parte dei genitori, unitamente alla possibilità che gli operatori sovrastimino le inadeguatezze genitoriali.

Per superare questa impasse relazionale e favorire un processo di reciproco *empowerment*, il volume propone l'adozione del colloquio motivazionale, approccio integrato e coerente con il *Relational Social Work*. Nato originariamente nel settore delle dipendenze e successivamente adattato a contesti caratterizzati da asimmetrie di potere, il colloquio motivazionale affonda le proprie radici nella psicologia umanistica.

Lontano da approcci autoritari, direttivi o colpevolizzanti, questo metodo offre una cornice teorico-pratica rigorosa e scientificamente validata per comprendere e gestire la resistenza al cambiamento, facilitando il coinvolgimento autentico delle famiglie. Nel contesto della tutela minorile, il colloquio motivazionale guida i professionisti nella gestione di passaggi delicati, come la comunicazione di gravi criticità genitoriali o l'avvio di procedure di tutela, consentendo di mantenere un atteggiamento di rispetto, ascolto autentico ed empatia.

Le competenze tecniche dettagliate nel testo – domande aperte, affermazioni di sostegno, riformulazioni e riassunti – non sono meri strumenti operativi, ma si radicano in una profonda riflessione etica sul senso della relazione professionale.

Un elemento di forte valore metodologico risiede nell'impiego prioritario di trascrizioni anonimizzate di colloqui reali, affiancate da simulazioni e casi di studio tratti da ricerche empiriche condotte dagli autori in oltre vent'anni di lavoro sul campo.

L'opera si articola in tre parti.

La prima parte introduce i principi della psicologia umanistica, la teoria del cambiamento e le microcompetenze comunicative di base, compresa l'erogazione motivazionale di consigli e informazioni.

La seconda parte approfondisce la concreta applicazione del metodo con bambini

e famiglie, analizzando il concetto di autorevolezza, la costruzione del dialogo intenzionale e i limiti dell'intervento diretto con i minorenni.

La terza parte offre indicazioni pratiche per il perfezionamento della pratica professionale tramite registrazione e codifica, fornendo strumenti per la supervisione e la formazione continua.

In conclusione, il volume si configura come una guida essenziale per trasformare il confronto tra operatori e famiglie in opportunità di crescita evolutiva e costruttiva. Attraverso una sintesi equilibrata tra rigore scientifico e sensibilità etica, il testo offre risposte concrete per affrontare la complessità dei colloqui sul campo. Esso sollecita, infine, una costante rielaborazione del ruolo professionale, promuovendo prospettive future per un lavoro sociale sempre più attento alla dignità della persona e alla crescita responsabile delle famiglie.

Ambito nazionale

**Lazzari, Arianna (a cura di).
(2025). L'impegno per la qualità
nell'educazione dell'infanzia:
sfide globali e soluzioni
sistemiche: focus.**

Infanzia, a. 52, n. 4, p. 4-40.

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1586834051>

Il dossier in esame analizza il tema della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia in una prospettiva internazionale, mettendo a confronto esperienze e politiche di diversi Paesi.

Il punto di partenza è il riconoscimento, condiviso da organismi internazionali quali UNESCO, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e Unione europea, che l'educazione nei primi anni di vita rappresenta un investimento decisivo per lo sviluppo della persona, la riduzione delle disuguaglianze e la crescita sociale.

Nonostante il consenso diffuso sulla rilevanza dei servizi 0-6, emergono sfide strutturali legate all'accessibilità, alla formazione e alle condizioni di lavoro del personale, al curriculum e alla *governance*.

Il testo sintetizza le analisi condotte da studentesse e ricercatrici dell'Università di Bologna su vari contesti nazionali (Cina, Paesi Bassi, Brasile, Portogallo e Repubblica Ceca), valutati alla luce del Quadro europeo per la qualità dei servizi educativi e di cura per l'infanzia (2014).

Dall'analisi emerge la necessità di adottare risposte politiche sistemiche, articolate lungo quattro direttrici fondamentali: le risorse e l'accessibilità, attraverso finanziamenti pubblici stabili che garantiscano la sostenibilità dei servizi e ne amplino la fruizione, in particolare da parte delle famiglie in condizioni di svantaggio; la qualificazione del personale, mediante investimenti nella formazione continua e nella promozione di condizioni lavorative adeguate a sostenere un'offerta inclusiva e di qualità; la progettazione condivisa, attraverso l'adozione di un quadro pedagogico comune che orienti la riflessione collegiale e le pratiche educative; la *governance* democratica, mediante la valorizzazione del coordinatore pedagogico quale figura centrale per promuovere la partecipazione attiva di bambini, famiglie e comunità.

In conclusione, si evidenzia che solo un approccio integrato e coerente su tutti questi livelli permetterà ai servizi 0-6 di adempiere pienamente alla loro funzione educativa e di trasformazione sociale.

Ambito nazionale

UNICEF Italia. (2026). Alla scoperta dei diritti di bambine, bambini e adolescenti: una guida per genitori, familiari e tutori.

Roma: Comitato Italiano per l'UNICEF.

Download

<https://www.datocms-assets.com/30196/1775138757-cre-per-famiglie-file-accessibile.pdf>

Catalogo

<https://innocenti.on.worldcat.org/oclc/1585477126>

La guida in esame, realizzata da UNICEF Italia, è rivolta a genitori, familiari e tutori con l'obiettivo di aiutarli a conoscere, promuovere e tutelare i diritti delle persone di minore età, riconoscendo il ruolo fondamentale della famiglia nel garantire una crescita sana, sicura e rispettosa della dignità di ogni bambino.

Il documento si fonda sulla Convenzione ONU 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, che riconosce tutte le persone fino ai 18 anni come titolari di diritti umani universali.

La Convenzione impegna gli Stati a garantirne l'effettiva attuazione e attribuisce a genitori, familiari e tutori un ruolo essenziale nel sostenere la crescita, l'autonomia e il benessere dei minorenni attraverso scelte quotidiane consapevoli.

Essa si fonda su quattro principi fondamentali: il principio di non discriminazione, in base al quale tutti i minorenni godono degli stessi diritti, senza alcuna distinzione; il principio del

superiore interesse del minore di età, secondo cui ogni decisione che lo riguarda deve perseguire il suo miglior interesse; il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, che implica la possibilità di crescere in condizioni favorevoli allo sviluppo fisico, psicologico e sociale; e, infine, il diritto all'ascolto e alla partecipazione, che riconosce a ogni minorenne il diritto di esprimere liberamente la propria opinione e di essere ascoltato nelle decisioni che lo riguardano.

Accanto a questi principi, la guida richiama numerosi altri diritti fondamentali: diritto alla salute, all'istruzione, alla protezione dalla violenza, dalla trascuratezza e dallo sfruttamento, alla privacy, alla libertà di pensiero e di religione, al gioco, al riposo, all'accesso a informazioni adeguate e a un ambiente sano e sicuro.

Un concetto centrale è che bambine, bambini e adolescenti non sono semplici destinatari di protezione, ma soggetti titolari di diritti inalienabili, che non devono essere "meritati", né possono essere sospesi come forma di punizione.

La guida chiarisce anche chi siano i portatori di doveri e responsabilità nella tutela delle persone di minore età: lo Stato e le sue istituzioni sono chiamati, in primo luogo, a garantire l'effettiva attuazione dei diritti e a sostenere le famiglie affinché possano esercitare pienamente le proprie responsabilità educative; a questi si affiancano gli enti pubblici e privati che svolgono funzioni educative o assistenziali e, infine, genitori, familiari e tutori, chiamati a contribuire concretamente al benessere e allo sviluppo dei minorenni.

Particolare attenzione è dedicata al diritto all'ascolto, considerato il presupposto per la realizzazione di tutti gli altri diritti.

Ascoltare significa creare uno spazio in cui il bambino possa esprimere liberamente emozioni, bisogni e opinioni senza timore di essere giudicato.

L'ascolto inoltre favorisce la crescita dell'autostima, della fiducia e dell'autonomia e contribuisce a prevenire situazioni di disagio e violenza.

Gli adulti sono chiamati a sospendere il giudizio, dedicare tempo al dialogo e accompagnare i figli nel percorso di sviluppo rispettandone le capacità evolutive.

La guida evidenzia anche le principali difficoltà che gli adulti incontrano nell'ascolto attivo: la paura di perdere il controllo, la tendenza a riproporre modelli educativi ricevuti, la mancanza di esperienza, la necessità di tempo e la gestione delle proprie emozioni.

Dal punto di vista dei ragazzi, invece, spesso gli adulti sembrano poco disponibili al cambiamento, troppo orientati a decidere autonomamente e incapaci di comprendere pienamente i loro bisogni.

Superare queste difficoltà migliora la relazione familiare e favorisce una crescita equilibrata. Infine, UNICEF promuove un approccio basato sui diritti, invitando istituzioni, scuole, servizi e famiglie a porre sempre al centro il superiore interesse del minorenne attraverso programmi educativi dedicati.

Qualora i diritti di una persona di minore età vengano violati, è possibile rivolgersi all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA), al Garante per la protezione dei dati personali e agli altri organismi competenti, oltre a consultare le numerose risorse informative e formative messe a disposizione da UNICEF Italia.

