

Il diritto di visita del genitore non collocatario nell'emergenza pandemica da Coronavirus: conferme e smentite

Maria Silvia Zampetti, Avvocata in Firenze

SOMMARIO:

1. Premessa - 2. I limiti al diritto di visita prima dell'emergenza Covid - 3. Il diritto di visita nella legislazione dell'emergenza - 4. Il diritto di visita nella giurisprudenza dell'emergenza - 5. Le conclusioni - NOTE

1. Premessa

Durante il periodo di lockdown conseguente alla pandemia da coronavirus, le sezioni famiglia dei nostri Tribunali si sono occupate in modo importante del diritto di visita ai propri figli da parte dei genitori separati, divorziati o comunque non più conviventi.

L'aumento della conflittualità è ascrivibile a più motivi: innanzitutto, è un dato di fatto che il coronavirus abbia messo alla prova il nostro equilibrio psicofisico e ci abbia impaurito, acuendo conseguentemente le difficoltà di relazione fra le persone; nelle famiglie dove gli equilibri erano già precari è stato quindi impossibile modificare di comune accordo le condizioni di frequentazione precedentemente stabilite e trovare soluzioni più adeguate alle circostanze.

Del resto, i provvedimenti limitativi della libertà di circolazione delle persone fisiche, resi nel pieno dell'emergenza, non erano chiari (né forse potevano esserlo, visto quello che stava succedendo e la velocità con cui la situazione stava degenerando); ed i contributi dei singoli Ministeri, resi sotto forma di FAQ, acronimo dall'inglese "frequently asked questions", nel voler costituire una sorta di vademecum delle

soluzioni ai casi più comuni, non sono purtroppo stati sufficienti a garantire una uniformità di applicazione del dato normativo da parte dei giudici di merito che hanno reso pronunce frastagliate e diversificate, con ciò contribuendo al caos di quei mesi.

Nell'attuale fase della pandemia, può essere utile fare un bilancio della situazione, bilancio che, da un lato, possa servire da "guida" per le eventuali ennesime fasi dell'emergenza; e, dall'altro lato, ci possa aiutare a verificare se il diritto di visita, così come negli anni i nostri giudici lo avevano interpretato e noi avvocati lo avevamo declinato, sia stato effettivamente ed efficacemente garantito nei mesi del lockdown.

2. I limiti al diritto di visita prima dell'emergenza Covid

Come più approfonditamente esposto da Valeria Vezzosi nel contributo che precede, con la l. n. 54/2006, recependo le indicazioni della giurisprudenza, è stato formalizzato anche nel nostro ordinamento il diritto alla bigenitorialità, il diritto cioè dei figli a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori.

Nella recentissima sent. n. 6471/2020, la Corte di Cassazione ha ribadito ancora una volta in modo molto chiaro il punto di arrivo della giurisprudenza consolidatasi su tale tema, affermando che «al diritto del genitore non convivente di continuare a mantenere rapporti significativi con i figli minori corrisponde, in via speculare, il diritto dei figli di continuare a mantenere rapporti significativi con il primo che viene chiamato a garantire, in solidarietà con il genitore collocatario, l'assolvimento degli obblighi verso i figli»; per tale motivo, «secondo un consolidato indirizzo, questa Corte di legittimità si esprime nel senso che, nell'interesse superiore del minore vada assicurato il rispetto del principio della bigenitorialità, da intendersi quale presenza comune dei genitori nella vita del figlio che sia idonea a garantirgli una stabile

consuetudine di vita e salde relazioni affettive con entrambi, nel dovere dei primi di cooperare nell'assistenza, educazione ed istruzione del secondo» (ex multis: Cass. 23 settembre 2015, n. 18817; Cass. 22 maggio 2014, n. 11412; Cass. n. 9764/2019).

La Corte CEDU, in proposito, ha affermato del resto più volte che le autorità nazionali sono tenute, a fronte della disgregazione del nucleo familiare, a garantire il diritto di visita del genitore non convivente con il figlio minore, con la sollecita adozione di misure, anche coercitive, adeguate alla vicenda di riferimento, specie a fronte della mancata collaborazione dell'altro genitore e delle difficoltà frapposte al riguardo dal minore stesso; in particolare, le autorità nazionali debbono porre in essere misure non stereotipate, ma specifiche al fine di ripristinare in modo efficace la collaborazione fra i genitori ed i rapporti fra genitori e figli [1].

Inoltre, la Corte europea ha più volte affermato come la relazione genitore-figlio non possa essere compressa se non nell'interesse del figlio (così nelle sentenze rese il 30 novembre 2010 P.V. contro la Spagna e il 28 aprile 2016 Buchleither c. Germania, reperibili nel testo in lingua originale non tradotto nell'archivio sul sito www.hudoc.echr.int).

D'altro canto, anche la giurisprudenza costituzionale italiana ha posto in evidenza la «speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, ed ha riconosciuto che tale interesse è complesso ed articolato in diverse situazioni giuridiche. Queste ultime trovano riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno – che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo

comma, Cost.) – sia nell’ordinamento internazionale, ove vengono in particolare considerazione le previsioni dell’art. 3, comma 1, della già citata Convenzione sui diritti del fanciullo e dell’art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo.

Queste due ultime disposizioni qualificano come “superiore” l’interesse del minore, stabilendo che in tutte le decisioni relative ad esso, adottate da autorità pubbliche o istituzioni private, tale interesse deve essere considerato “preminente”: precetto che assume evidentemente una pregnanza particolare quando si discuta dell’interesse del bambino in tenera età a godere dell’affetto e delle cure materne» (sentt. n. 17/2017, n. 239/2014, n. 7/2013 e n. 31/2012).

Anche la Corte costituzionale, ha quindi chiarito che, «affinché il preminente interesse del minore possa restare recessivo» il giudice deve compiere una valutazione in concreto della situazione, approfondendone la peculiarità ed i rischi, «non già sulla base di automatismi che impediscono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni» (Corte cost., sentt. n. 76/2017 e n. 239/2014).

Tali principi sono stati di recente ripresi nella sent. n. 6471/2020 della Corte di Cassazione, sopra già ricordata, la quale ha sintetizzato in modo molto chiaro che «la lettura riservata dalla giurisprudenza di legittimità al superiore interesse del minore, inteso come diritto ad una crescita sana ed equilibrata, si è spinta sino a ritenere giustificata l’adozione, in un contesto di affidamento, di provvedimenti contenitivi o restrittivi di diritti individuali di libertà dei genitori, nell’apprezzato loro carattere recessivo rispetto all’interesse preminente del minore stesso (Cass. 24 maggio 2018 n. 12954; Cass. 04 novembre 2013 n. 24683)».

Come si vede da questa breve sintesi delle pronunce dei giudici di legittimità nazionali e sovranazionali, il diritto di visita del genitore non collocatario soccombe solo se in conclamato contrasto con l'interesse del minore: nel bilanciare i due diritti, i giudici supremi ricordano tuttavia che è necessario prescindere da formule astratte, esaminando con attenzione il caso concreto, al fine appunto di garantire davvero il best interest of the child.

3. Il diritto di visita nella legislazione dell'emergenza

Con i d.p.c.m. 8 e 9 marzo 2020 e successivi, è stato disposto il divieto di spostarsi all'interno del territorio nazionale, con eccezione degli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità e motivi di salute.

Vista la scarsa chiarezza della legislazione dell'emergenza soprattutto in relazione alle eccezioni al divieto di spostamento, il Governo ed alcuni dei principali Ministeri hanno pubblicato sul loro sito istituzionale le FAQ ("frequently asked questions"), una sorta di manuale o vademecum ragionato delle soluzioni dei casi più comuni.

In particolare, sul sito istituzionale del Governo (www.governo.it) è stata pubblicata tra le c.d. FAQ la domanda: «Sono separato/divorziato, posso andare a trovare i miei figli minorenni?»; alla quale è stata data la seguente risposta: «gli spostamenti per raggiungere i figli minorenni presso l'altro genitore o comunque presso l'affidatario, oppure per condurli presso di sé, sono consentiti, in ogni caso secondo le modalità previste dal giudice con i provvedimenti di separazione o divorzio» (risposta riportata così testualmente nelle FAQ del 10 marzo 2020, poi via via leggermente modificata nelle successive versioni, nelle quali è stato ad esempio specificato ulteriormente che «Tali spostamenti dovranno in ogni caso avvenire scegliendo il tragitto più breve e nel

rispetto di tutte le prescrizioni di tipo sanitario (persone in quarantena, positive, immunodepresse, etc.)»).

Nell'attuale fase emergenziale, le FAQ pubblicate sul sito del Governo attengono alle visite ai figli minorenni domiciliati in Paesi extra UE e prevedono che «gli spostamenti per raggiungere i figli minorenni presso l'altro genitore o comunque presso l'affidatario, oppure per condurli presso di sé, sono consentiti anche in ambito extra-UE. Tali spostamenti dovranno in ogni caso avvenire nel rispetto di tutte le prescrizioni di tipo sanitario (persone in quarantena, positive, immunodepresse, ecc.), nonché secondo le modalità previste dal giudice con i provvedimenti di separazione o divorzio o, in assenza di tali provvedimenti, secondo quanto concordato tra i genitori. Consultare il sito del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per verificare l'eventuale necessità di sottoporsi, al rientro, ad un periodo di isolamento domiciliare di 14 giorni» (così testualmente le FAQ aggiornate al 17 luglio 2020).

Per quel che riguarda la natura di tali “atti”, la giurisprudenza che si è espressa in merito ha affermato che le FAQ non hanno «natura di fonte normativa ma solo di indirizzo interpretativo» e non possono quindi «prevalere rispetto alle fonti primarie e secondarie che individuano in maniera dettagliata e specifica i casi in cui è consentito spostarsi da casa a casa» (Trib. Bari 27 marzo 2020 e 3 aprile 2020).

È evidente tuttavia che le FAQ rappresentano – oltretutto una interpretazione autorevole delle norme (sono infatti pubblicate sul sito istituzionale del Governo, il cui Presidente è colui che ha emesso l'atto normativo da chiarire) – proprio quel “comune sentire”, quella sensibilità e quelle conclusioni che gli addetti ai lavori avevano precedentemente raggiunto sul diritto di visita.

Purtroppo, però, la pandemia ha sollevato il coperchio del vaso di Pandora e reso evidente che tali conclusioni non sono in realtà condivise univocamente da tutti gli operatori del diritto, come si avrà modo di evidenziare, analizzando alcuni dei provvedimenti resi in questi mesi.

4. Il diritto di visita nella giurisprudenza dell'emergenza

Negli ultimi mesi, e soprattutto nel periodo di lockdown, è capitato a tutti noi di leggere con attenzione alcuni dei provvedimenti che hanno avuto ad oggetto la frequentazione dei figli minori, provvedimenti che non ci hanno lasciato indifferenti e che hanno probabilmente suscitato in noi dubbi sulla interpretazione delle norme ma anche perplessità “moralì” ed etiche; ed è di sicuro capitato a tutti noi avvocati di dover dare un consiglio ai nostri clienti su come comportarsi in questo frangente.

Per quel che riguarda gli aspetti prettamente giuridici, mi preme solo ricordare che la giurisprudenza dell'emergenza si è attestata su due posizioni divaricate:

- la posizione c.d. intransigente, che ha anteposto il diritto alla salute del minore, dei suoi conviventi e della collettività al diritto alla frequentazione;
- la posizione c.d. conservativa, che ha invece ritenuto di dover salvaguardare lo status quo e quindi il diritto alla bigenitorialità, ritenuto prevalente rispetto al diritto alla salute (personale e collettivo).

Può essere utile esaminare più nel dettaglio due dei provvedimenti pubblicati in questi mesi, l'uno rappresentativo del primo orientamento e l'altro del secondo, per cercare poi di trarne le conclusioni.

Con provvedimento del 3 aprile 2020, il Tribunale di Bari ha ritenuto quanto segue: «nell'interesse primario dei minori che deve sempre ispirare qualsiasi decisione giudiziale in questa materia, appare opportuno disporre la sospensione degli incontri padre/figli fino a quando non sarà superata l'attuale emergenza epidemiologica in atto perché nel bilanciamento tra i due diritti di natura costituzionale, ovvero quello alla tutela delle relazioni familiari sub specie dell'esercizio del diritto di visita del padre, che risponde all'interesse primario della prole a conservare con lui significativi rapporti affettivi ma anche a quello speculare del padre a godere sia dell'affetto che della presenza dei suoi figli con sé (artt. 29 e 30 Cost.), e quello a tutela della salute dei minori (art. 32 Cost.), almeno in questo peculiare momento storico deve ritenersi assolutamente prevalente il secondo».

Il Tribunale ha dichiarato conseguentemente che «il diritto paterno ad incontrare i figli, in presenza della pericolosissima espansione della epidemia in corso, che non accenna ancora a ridurre la sua aggressività tanto da essere qualificata dall'OMS pandemia, deve considerarsi quindi recessivo rispetto al primario interesse dei minori a non esporsi al rischio di contagio, nel quale potrebbero poi essere veicolo essi stessi».

Quello che colpisce di questo provvedimento è che – a differenza che in altri provvedimenti di merito – il Tribunale non esamina né specifica quale sia davvero il rischio contagio nella situazione concreta sia in relazione al lavoro dei genitori, sia all'ambito geografico di appartenenza dei due genitori e della famiglia in generale, che in questo caso specifico vivevano nella stessa regione, seppur in comuni diversi, limitando quindi in modo pesante il diritto di visita del padre non collocatario, ma soprattutto il diritto del figlio alla bigenitorialità, con

una motivazione generica e stereotipata e senza tener conto del caso di specie.

Ovviamente il Tribunale – per salvaguardare almeno in nuce il diritto alla bigenitorialità – ha disposto che il diritto di visita (in questo caso del padre) fosse «esercitato mediante telefonate, videochiamate, contatti via skype o altri mezzi telematici» più frequenti possibile. Sul punto, ricordiamo però che la Cassazione ha anche di recente ribadito che il diritto di visita del genitore non collocatario non può essere sostituito completamente da contatti via Skype, essendo la vicinanza fisica di entrambi i genitori essenziale alla sua crescita equilibrata (così Cass. 18 settembre 2014, n. 19694).

Fa da contraltare al provvedimento del Tribunale di Bari l'ordinanza pubblicata il 6 aprile 2020 dal Tribunale di Torre Annunziata, che, pronunciandosi su una fattispecie sovrapponibile a quella esaminata dal Tribunale di Bari, ha dichiarato che «il generico riferimento alla emergenza sanitaria non può comprimere il diritto del figlio a godere di congrua frequentazione di entrambi i genitori, dovendo ritenersi, in generale, che permanere con il genitore non coabitante presso l'abitazione dello stesso, quando sia assicurato il trasporto in sicurezza, sia a livello di rischio individuale e collettivo inferiore rispetto al rischio cui si è esposti per far fronte ad altri adempimenti (quali l'approvvigionamento di generi di prima necessità)». Per tale motivo, «in caso di contrasto tra i genitori occorre una specifica valutazione della fattispecie concreta che dia conto in maniera rigorosa della sussistenza di un pericolo di pregiudizio, tale da determinare una esigenza di tutela rafforzata della prole, al fine di individuare il concreto interesse del minore, venendo in rilievo una decisione da assumere nei suoi confronti; in particolare, in tali casi occorre operare una delicata operazione di bilanciamento degli interessi in gioco, in cui i valori di

riferimento potenzialmente confliggenti sono rappresentati, da un lato, dal diritto alla bigenitorialità del minore, e, dall'altro, dal diritto alla salute».

Il Tribunale ha quindi statuito «che, non reputando condivisibili le tesi che assegnano prevalenza ad uno dei due diritti in questione, appare preferibile l'orientamento che giustifica la compressione del diritto del minore a godere della bigenitorialità solo in presenza di oggettive e specifiche ragioni di tutela della salute proprie del caso concreto (per esempio in considerazione della specifica attività lavorativa prestata dal genitore, ovvero della provenienza da zone “rosse” o da contesti abitativi esposti in misura rilevante al pericolo di contagio, ovvero dall'utilizzo di mezzi di trasporto pubblici per raggiungere il minore)», tenuto anche conto che «proprio in questo delicato periodo di restrizioni e di cautele, è necessario garantire regolari rapporti genitoriali ai minori al fine di trasmettere loro fiducia e serenità anche rispetto alle relazioni affettive con i propri genitori».

Passando ad esaminare le specifiche peculiarità del caso concreto, il Tribunale è infine pervenuto alla conclusione che, «in assenza di specifiche ragioni di tutela della salute nei termini ora evidenziati, seppur con le cautele previste dalle norme vigenti, debba essere salvaguardato il diritto del resistente a potere incontrare la figlia, secondo la regolamentazione adottata nel corso del giudizio», peraltro rafforzandola, aggiungendo alle già stabilite condizioni di frequentazioni anche quotidiane videochiamate tra la figlia ed il resistente.

A questi due provvedimenti, che si attestano su due impostazioni contrapposte in linea di principio, hanno fatto seguito molteplici provvedimenti, nella gran parte dei quali i giudici hanno deciso non aprioristicamente sulla base di un bilanciamento solo astratto degli

interessi costituzionali in gioco, bensì dopo aver esaminato le situazioni concrete ed il grado di rischio specifico.

5. Le conclusioni

Nel paragrafo precedente ho voluto riportare testualmente e quasi integralmente le motivazioni di due provvedimenti che – partendo dall'esame di due situazioni sovrapponibili (genitori dimoranti in due comuni diversi nella stessa regione; basso grado di rischio derivante dall'attività lavorativa e dalle condizioni di vita dei minori) – sono pervenuti a conclusioni difformi, facendo prevalere cioè nel caso del Tribunale di Bari il diritto alla salute, con conseguente compressione del diritto alla bigenitorialità del minore; mettendo invece in primo piano il diritto alla bigenitorialità del figlio, con retrocessione del diritto alla salute individuale e collettivo, nel caso affrontato dal Tribunale di Torre Annunziata.

L'esame delle motivazioni dei due provvedimenti ci mostra come l'operazione di bilanciamento degli interessi costituzionalmente garantiti compiuta dal giudice possa dare esito del tutto contrapposto.

Il Tribunale di Bari ha ritenuto “assolutamente” prevalente il diritto alla salute fisica del minore, dei propri genitori nonché delle persone con loro conviventi (art. 32 Cost.) ed il diritto alla salute della collettività (art. 32 Cost.); non ha citato, ma ne ha senza dubbio tenuto conto, l'interesse pubblico al contrasto ed al contenimento della pandemia, diritti tutti posti a fondamento della normativa emergenziale.

Il Tribunale di Torre Annunziata ha invece ritenuto prevalente, in assenza di un rischio specifico, il diritto alla salute psicofisica del minore (art. 32 Cost.), il diritto alle relazioni familiari (art. 29 Cost.), il Best interest of the child (art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo

e art. 8 CEDU) ed infine il diritto alla bigenitorialità del minore (art. 9 della stessa Convenzione e art. 8 CEDU).

È evidente che tale seconda impostazione, in assenza di un rischio specifico derivante dal necessario e preliminare esame del caso sub iudice, è senza dubbio più conforme alla nostra prevalente giurisprudenza pre-Covid, anche costituzionale, nonché alla giurisprudenza CEDU, che hanno sempre ribadito che il diritto del minore a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con i genitori non possa essere compresso se non nell'interesse del figlio.

Del resto, in base a quanto emerge dalla lettera dei provvedimenti emergenziali, non sembra che il legislatore abbia inteso operare un diverso bilanciamento di interessi o comunque sovraordinare gerarchicamente in modo assoluto il diritto alla salute collettivo rispetto a tutti gli altri diritti costituzionalmente garantiti.

Peraltro, anche precedentemente ed in assenza del coronavirus, il giudice è spesso stato tenuto a compiere un importante bilanciamento di interessi fra il diritto del minore ad essere cresciuto ed educato da entrambi i genitori e, ad esempio, il diritto del minore a non subire le condotte pregiudizievoli del proprio genitore, limitando il diritto di visita solo in casi estremi, laddove la ripresa delle visite vada inequivocabilmente a detrimento della sicurezza del minore (Cass. 19 maggio 2020, n. 9143). In proposito, la Corte costituzionale ha chiarito «che, affinché il preminente interesse del minore possa restare recessivo di fronte alle esigenze di protezione della società dal crimine, la legge deve consentire che sussistenza e consistenza di queste ultime siano verificate in concreto, e non già sulla base di automatismi che impediscono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni» (Corte cost. n. 239/2014).

È evidente che l'elevato rango dell'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure di entrambi i genitori, non lo sottrae in assoluto ad un possibile bilanciamento con interessi contrapposti, pure di rilievo costituzionale, quali appunto il diritto alla salute: tuttavia, in assenza di una valutazione specifica che tenga conto della effettiva situazione di rischio del minore, considerate tutte le variabili in gioco, il giudice non può disporre tout court la sospensione del diritto di visita del genitore non collocatario.

Dalla lettura delle plurime pronunce dei giudici di merito emerge tuttavia come in molti casi i Tribunali abbiano provveduto in base alla aprioristica convinzione che il diritto alla bigenitorialità potesse tranquillamente essere compresso in base ad una valutazione del tutto aprioristica del diritto alla salute del minore.

Come sopra ricordato, questa interpretazione confligge con la interpretazione consolidata del diritto di visita e con i principi che negli ultimi anni sia la giurisprudenza italiana che quella comunitaria hanno affermato: l'auspicio è che questa divergente interpretazione possa essere congedata e limitata al primo difficilissimo periodo dell'emergenza pandemica; e che quindi in futuro sia possibile tornare con determinazione ad una interpretazione del diritto alla bigenitorialità più conforme ai principi affermati dalle Supreme Corti.

NOTE

[1] Sul punto, può essere utile rileggere alcune delle sentenze pronunciate nel tempo dalla Corte CEDU; ed in particolare:

- la sentenza resa nella causa Lombardo contro Italia il 29 gennaio 2013, nella quale l'Italia è stata sanzionata per violazione dell'art. 8 CEDU, perché le autorità giudiziarie, a fronte degli ostacoli opposti dalla madre affidataria a che il padre frequentasse effettivamente e con

continuità la figlia, si erano limitate “*reiteratamente e con formule stereotipate*” a confermare i propri provvedimenti, anziché adottare misure specifiche per il ripristino della collaborazione fra i genitori e dei rapporti fra il padre e la figlia;

- la sentenza resa nella causa *Bondavalli c. Italia* il 17 novembre 2015, che ha affermato che la «*mancaanza di collaborazione tra genitori separati non può dispensare le autorità competenti dal mettere in atto tutti i mezzi che permettono di mantenere il legame familiare*» e, conseguentemente, di adottare ogni misura idonea a rendere effettivo il rapporto tra il genitore e la prole;

- la sentenza resa nella causa *Solarino contro Italia* il 9 febbraio 2017, che ha affermato che «*considerata l'importanza della questione in gioco, ossia la relazione tra un genitore e suo figlio*», la limitazione del diritto di visita del ricorrente avrebbe dovuto essere disposta solo per motivi sufficienti e pertinenti a giustificarla; essendosi pronunciate diversamente, «*le autorità nazionali hanno oltrepassato il loro margine di apprezzamento, violando dunque, in danno del ricorrente, i diritti sanciti dall'articolo 8 della Convenzione*»;

- la sentenza resa nella causa *Giorgioni contro Italia* il 15 settembre 2016, che ha «*contestato allo Stato Italiano l'adozione di una serie di misure del tutto automatiche e stereotipate, quali richieste successive di informazioni e delega del monitoraggio della famiglia ai servizi sociali con obbligo per questi ultimi di far rispettare il diritto di visita del genitore, ritenendo che tali misure se meramente formali siano assolutamente inadeguate alla tutela dei diritti delle parti ed in particolare ad assicurare il diritto alla tutela della vita familiare (art. 8 Convenzione EDU), con obbligo a carico dello Stato di disporre specifici e fattivi interventi*».