

Rassegna giuridica

novembre 2010

Sommario

Norme europee

Unione europea

Garante europeo della protezione dei dati

Parere del 10 maggio 2010, *sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI*, pubblicato in GUUE il 30 novembre 2010, n. C323 2

Consiglio d'Europa

Comitato dei ministri

Guidelines on child-friendly Justice, adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 3

Norme italiane

Parlamento italiano

C. 3915 presentato alla Camera dal Governo Berlusconi IV il 29 novembre 2010, *Delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione*. (Assegnato alla 2^a Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 14 dicembre 2010) 4

Legge 4 novembre 2010, n. 183, Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. Pubblicata in GU 9 novembre 2010, n. 262, S.O. 5

Giurisprudenza

Corte di cassazione

Sezione V penale, sentenza 22 novembre 2010, n. 41142 6

Norme regionali

Regione Calabria

Legge regionale 22 novembre 2010, n. 29, *Un albero per ogni neonato e minore adottato*, pubblicata nel BUR Calabria BUR n. 21 del 16 novembre 2010, supplemento straordinario n. 2 del 30 novembre 2010 6

Regione Lazio

Delibera Giunta regionale 8 ottobre 2010, n. 232, *Programma Regionale di Comunicazione ed Educazione Alimentare: approvazione progetto triennale 2010-2013*, pubblicata nel BUR Lazio 27 novembre 2010, n. 44, S.O. n. 203 7

Norme europee

Unione europea

Garante europeo della protezione dei dati

Parere del 10 maggio 2010, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI, pubblicato in GUUE il 30 novembre 2010, n. C323

Il 29 marzo 2010 la Commissione europea ha adottato la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia. Tale proposta mira ad abrogare, in ragione di alcune inadeguatezze che si sono evidenziate negli anni, la decisione quadro 2004/68/GAI per sostituirla con un nuovo testo in grado di offrire un aiuto più efficace nella lotta agli abusi perpetrati a danno dei minori.

La proposta di direttiva in discorso, infatti, è stata pensata per contrastare più efficacemente gli abusi sui minori sotto numerosi aspetti: l'assegnazione della qualifica di reato per forme gravi di abuso sui minori come il turismo sessuale; il rafforzamento delle indagini penali ed il loro coordinamento con il procedimento giudiziario; la protezione delle vittime; e la prevenzione dei reati. In particolar modo, per quanto concerne la prevenzione dei reati, uno degli strumenti indicati dalla proposta di direttiva in esame è rappresentato dalla limitazione all'accesso alla pedopornografia tramite Internet. E, a tal proposito - pur non mettendo in discussione l'esigenza di approntare un quadro giuridico che preveda misure idonee a proteggere i minori dagli abusi sessuali - il Garante europeo della protezione dei dati, con questo parere, ha ritenuto importante attirare l'attenzione sulle ripercussioni che alcune misure contenute nella proposta (come il blocco di siti web e l'istituzione di linee telefoniche di assistenza diretta) porteranno al diritto alla privacy dei cittadini europei. Nella sua analisi il Garante che, peraltro, ha già analizzato queste problematiche in vari contesti, connessi in particolare alla lotta contro i contenuti illeciti diffusi su Internet, afferma che, pur non sussistendo motivi per mettere in discussione l'elaborazione di un quadro solido ed efficace mirato alla lotta contro l'abuso sessuale, lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, con le previsioni normative contenute nella proposta di direttiva si finisce, ugualmente, per scontrarsi con la necessità di garantire i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione Europea e la certezza giuridica a tutti i soggetti interessati, ivi compresi fornitori di servizi Internet e utenti della rete.

Per questo motivo la proposta adottata dalla Commissione prevede due possibili alternative al fine di impedire l'accesso, dal territorio dell'Unione, alle pagine Internet che contengono o diffondono materiale pedopornografico: predisporre meccanismi atti ad agevolare le competenti autorità giudiziarie o di polizia nel disporre il blocco degli accessi, oppure sviluppare codici di condotta e linee guida per bloccare l'accesso a tali pagine anche se, in questo caso, rimangono forti perplessità in merito alla certezza giuridica di operazioni di blocco messa in atto da privati.

La proposta, all'interno del programma "Internet più sicuro", prevede anche l'istituzione di una rete di linee di assistenza telefonica diretta. Qui, l'osservazione del Garante è riferita proprio alle condizioni in base alle quali è possibile raccogliere, centralizzare e scambiare informazioni laddove si avverte l'esigenza di una precisa definizione dei contenuti da ritenersi illeciti o dannosi del soggetto preposto alla raccolta e alla conservazione delle informazioni nonché delle relative garanzie.

Consiglio d'Europa

Comitato dei ministri

Guidelines on child-friendly Justice, adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010

Con le linee guida in oggetto, adottate dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010, il Consiglio d'Europa mette a punto nuovi orientamenti e regole a livello europeo sulla materia della giustizia che ogni Stato membro dovrà assicurare e adottare nei casi in cui siano coinvolti minori di diciotto anni, bambini o bambine, nel sistema giudiziario sia civile che penale o amministrativo (quindi sia quando il minore abbia infranto la legge o sia vittima di un reato, che quando sia coinvolto in processo di separazione dei propri genitori) garantendo un'effettiva implementazione dei diritti e dei principi enunciati nella Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Il fine è quello bene espresso nel documento quando definisce il concetto di "*Child-friendly justice*": creare un sistema giudiziario più corretto e favorevole che garantisca ai minori il rispetto di tutti i loro diritti al massimo livello, tenendo presente che i principi descritti nelle linee guida devono, a loro volta, considerare sempre il grado di maturità e di comprensione del minore e le circostanze dei singoli casi. In particolare, un sistema di giustizia accessibile e rapido, che tenga conto dell'età, adattato e focalizzato alle specifiche esigenze del minore, la garanzia per un giusto processo e il diritto ad essere ascoltati, anche in ambito giudiziario, alla partecipazione attiva al processo e alla comprensione di ciò che esso concerne, diritto all'informazione (sia i bambini che i loro genitori devono avere fornite informazioni circa i diritti dei bambini ad essere trattati in modo equo e corretto), il rispetto per la sua vita privata e familiare e la sua integrità e dignità.

Il testo delle linee guida, che non sono solo una dichiarazione di principi, ma aspirano ad essere una guida pratica per una concreta attuazione di norme a livello internazionale e vincolante sia in tribunale che nell'ambito delle procedure extragiudiziali, ha beneficiato del contributo di un grande numero di bambini di molti paesi cercando di rispondere alle richieste dei bambini stessi. Tanto che le loro osservazioni hanno contribuito a modellare alcune disposizioni sul diritto ad essere ascoltato e di ricevere informazioni, di godere di una rappresentanza indipendente, così come il diritto ad avere un accesso indipendente alla giustizia.

Gli orientamenti circa i principi fondamentali si basano su una serie di norme importanti che riguardano le decisioni che coinvolgono i minori in modo da rispettare i loro diritti: si va, quindi, dalla "partecipazione" alle decisioni che i governi devono assicurare affinché i bambini conoscano i loro diritti e il modo per mettersi in contatto con coloro che possono aiutarli, al diritto di essere ascoltati con l'importante monito per gli adulti che devono prendere in considerazione le opinioni dei bambini tenendo conto del loro grado di maturità. Altro punto è l'"interesse superiore del bambino" per il quale vengono coinvolti gli Stati membri al fine di garantire che ciascun ambito in cui operano i funzionari (non solo i giudici ma anche psicologi e operatori sociali) deve essere destinato all'ascolto di ciò che i bambini hanno da dire, per rispettare i loro diritti e comprendere le loro esigenze, e, quindi, tutti coloro che lavorano con i minori devono essere informati circa i loro diritti. Anche la "dignità" dei bambini viene affrontata: particolare cura e attenzione deve essere loro riservata tenendo conto delle diversità di ciascuno ed evitare qualsiasi forma di discriminazione ed affermare una parità di trattamento a tutti, sia che provengano da paesi diversi sia che appartengano a religioni diverse sia che parlino lingue diverse. Così anche per i bambini disabili, o che sono senza casa o che vivono lontano da casa, che sono rom o si sono trasferiti in un altro paese e che hanno bisogno di un aiuto speciale.

Norme italiane

Parlamento italiano

C. 3915 presentato alla Camera dal **Governo Berlusconi IV** il 29 novembre 2010, *Delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione*. (Assegnato alla 2^a Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 14 dicembre 2010)

Il disegno di legge che ci accingiamo a commentare, presentato il 29 novembre 2010 dal Governo Berlusconi ed attualmente in corso di esame in commissione, contiene una revisione della normativa vigente in materia di filiazione ispirata al principio che il fenomeno della procreazione non differisce a seconda che la prole nasca da un regolare rapporto di filiazione *secundum legem* (cioè con i figli concepiti durante il matrimonio) al di fuori di esso o, ancora, per i figli adottati. Del resto la dottrina civilistica ha da tempo sottolineato che dalla filiazione nasce sempre un vero e proprio complesso di diritti, doveri, potestà e soggezioni, che caratterizza fortemente il "rapporto di filiazione" a prescindere dal fatto che tale fenomeno si realizzi in costanza di un matrimonio o al di fuori di esso. Anche per questo motivo la stessa dottrina aveva criticato la relazione genitore-figlio che scaturisce dall'impianto codicistico italiano perchè ancora troppo legata agli schemi matrimonio-figli e potestà-soggezione e, quindi, inadeguata a descrivere bene la complessità della relazione che deve instaurarsi tra genitore e figlio. Infatti, è certo che se l'unicità e l'identità del rapporto di filiazione favorisce la piena assunzione della responsabilità di entrambi i genitori, questa non può essere diversa a seconda che alla base vi sia una filiazione legittima (figlio nato nel matrimonio), naturale (figlio nato al di fuori di un matrimonio), oppure adottiva.

Venendo all'analisi del disegno di legge in commento occorre ricordare, innanzitutto, le norme di livello nazionale e internazionale che già adesso impongono l'unicità dello "status di figlio": la Carta costituzionale agli articoli 2 e 3, dove sancisce il principio di uguaglianza e, più in particolare all'articolo 30, comma 1, dove stabilisce il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli con la precisazione "anche se nati fuori dal matrimonio". A livello sovranazionale, poi, sono numerosi gli atti che hanno fatto sentire anacronistiche le norme italiane vigenti per l'assenza di una chiara ed esplicita definizione dello stato di figlio: basti pensare alla Carta di Nizza sui diritti fondamentali dell'Unione europea (diventato vincolante per l'Italia con l'entrata in vigore del *Trattato di Lisbona*) oppure alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* firmata a Roma il 4 novembre 1950 che esclude, in nome del rispetto della vita familiare, che si possa discriminare tra figli nati nel matrimonio e figli nati fuori del matrimonio. A questo proposito giova ricordare che, in seguito ad un ricorso, la Corte europea dei diritti dell'Uomo con decisione del 2009 (Corte europea dei diritti dell'uomo, V sez., 28 maggio 2009, ric.n. 3545/04, Brauer c. Germania) aveva ritenuto la normativa tedesca contraria agli articoli 14 ed 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, in quanto alla ricorrente, nata prima del 1949, non venivano riconosciuti gli stessi diritti in materia ereditaria spettanti ai figli "legittimi". Nella motivazione la Corte europea aveva ribadito, già allora, che il trattamento pienamente paritario di figli naturali e di figli "legittimi", è un principio di particolare rilevanza che deve prevalere sull'affidamento, fatto dai componenti della famiglia "legittima", su una situazione giuridica consolidata.

Adesso - volendo assicurare una sostanziale equiparazione dei diritti dei figli legittimi con quelli dei figli naturali e perseguendo l'eliminazione di ogni differenza sullo stato di figlio rendendolo unico - il ddl in analisi propone di cambiare le disposizioni degli articoli vigenti del codice civile, modificandoli ed integrandoli, in questo modo: l'art. 2 prevede la delega al Governo ad intervenire nella dichiarazione di stato di abbandono eliminando ogni differenza tra i figli (anche adottivi); così il nuovo articolo 315 bis c.c. prevede che le disposizioni in tema di filiazione si applichino a tutti i figli, senza più distinzioni tra figli legittimi e figli naturali salvi i casi in cui vi siano ragioni per distinguere i figli nati nel matrimonio da quelli nati fuori dal matrimonio; e comunque, in questi casi le definizioni "figli nati nel matrimonio" e "figli nati fuori dal matrimonio", sostituiscono del tutto quelle precedenti "figli legittimi" e "figli naturali", adeguando il codice civile alla formula adottata dall'articolo 30 della Costituzione.

Inoltre, il ddl prevede lo spostamento della centralità della "potestà dei genitori", riformata dalla legge 54/2006 sull'affidamento condiviso, a favore di quello dei diritti dei figli e delle "relazioni che intercorrono tra genitori e figli". Così, a fianco dei doveri classici dei genitori (cioè quello di cura della

persona, di sostegno e di vigilanza e poteri nei confronti dei terzi), si prevede il diritto del figlio ad essere assistito moralmente, quello di crescere con la propria famiglia, di avere rapporti con i parenti e - importantissimo - il diritto ad essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano visto che, nonostante i moniti della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 1989 ratificata con legge 176/1991, l'audizione del minore, sia in sede civile che penale, ancora nella prassi resta un adempimento lasciato alla sensibilità personale dei giudici.

Il disegno di legge, sempre nell'ambito degli articoli diretti ad ampliare i diritti dei figli nel contesto familiare, (oltre al diritto del figlio - specificato nel ddl- ad essere amato ed assistito moralmente, a crescere con la propria famiglia e ad avere rapporti con i parenti) introduce il dovere del figlio convivente di contribuire al mantenimento della famiglia in relazione alle proprie capacità (oltre che al proprio reddito e alle proprie sostanze) e ciò per rafforzare un'importante regola di solidarietà nell'ambito di un gruppo familiare e per evitare al giovane adulto che rimane nel nucleo familiare un'inerzia lavorativa nei confronti dei propri genitori.

Legge 4 novembre 2010, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. Pubblicata in GU 9 novembre 2010, n. 262, S.O.*

La legge 183/2010 contiene disposizioni che interessano tematiche diverse, anche eterogenee tra di loro, fra le quali ci pare opportuno ricordare quella dei lavori usuranti, la riorganizzazione di enti, i congedi, le aspettative e i permessi, gli ammortizzatori sociali, i servizi per l'impiego, gli incentivi all'occupazione, l'apprendistato, l'occupazione femminile, le misure contro il lavoro sommerso e le disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro, l'obbligo per le Università (pubbliche e private) di far pervenire i curricula dei laureati alla Borsa continua nazionale del lavoro.

Più in particolare, per quanto riguarda la tematica minorile la legge in analisi prevede due articoli che innovano significativamente l'istituto dell'apprendistato. Si tratta degli articoli 46 e 48: l'articolo 46 (rubricato *Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile*) prevede la delega al Governo perché metta ordine nelle varie forme esistenti oggi di apprendistato entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del collegato lavoro e nel rispetto dei principi generali della Costituzione, in particolare dell'art. 117. L'articolo 48 (rubricato *Modifiche al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*) al comma ottavo, nel disciplinare alcune modifiche relative al decreto legislativo n. 276/03, si sofferma sul contratto di apprendistato stabilendo che l'obbligo di istruzione - art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni - possa essere assolto anche nei percorsi di apprendistato come alternativa all'ultimo anno di obbligo scolastico per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. Il tutto, naturalmente, previa intesa fra regioni, ministero del Lavoro, ministero dell'Istruzione, sentite le parti sociali, come indicato nel decreto legislativo attuativo della legge Biagi. In ogni caso, per i minori degli anni diciotto dovranno essere previsti due giorni consecutivi di riposo comprendenti la domenica.

Sul tema dei permessi, invece, in caso di minori con disabilità, dopo il terzo anno di vita del bambino il diritto alla fruizione dei permessi mensili è riconosciuto a entrambi i genitori, anche adottivi, che potranno così fruirne alternativamente e in maniera continuativa nell'ambito del mese.

Giurisprudenza

Corte di cassazione

Sezione V penale, sentenza 22 novembre 2010, n. 41142

L'ordinamento giuridico italiano non fa un elenco dei comportamenti atti a integrare il reato di maltrattamenti in famiglia lasciando, così, opportunamente aperta la fattispecie per potervi ricomprendere i più diversi casi di vita che non potrebbero essere specificatamente definiti in via preventiva dal legislatore.

Tuttavia, a livello giurisprudenziale, è pacifico l'orientamento secondo cui costituiscono maltrattamenti tutti quegli atti, molteplici, che provocano sofferenze fisiche o morali in colui che le subisce. In particolare, la Corte di Cassazione nella sentenza 41142/2010 conferma l'orientamento giurisprudenziale dominante secondo cui, ai fini della configurabilità del reato di maltrattamenti in famiglia, i minori in quanto soggetti passivi del delitto di maltrattamenti in famiglia possono risentire fortemente del comportamento umiliante e violento esercitato dal convivente nei confronti della madre, con condotte reiterate nel tempo. Tale comportamento violento, specificano i giudici, *"non deve necessariamente collegarsi a specifici comportamenti vessatori posti in essere nei confronti di un determinato soggetto passivo (nel nostro caso il minore), ma può derivare anche da un clima instaurato all'interno di una comunità in conseguenza di atti di sopraffazione indistintamente e variamente commessi a carico delle persone sottoposte al potere dei soggetti attivi, i quali ne siano tutti consapevoli, a prescindere dall'entità numerica degli atti vessatori e dalla loro riferibilità ad uno qualsiasi dei soggetti passivi"*. Pertanto, secondo i giudici della Corte di Cassazione, il fatto di sottoporre un familiare ad una serie di atti di vessazione continui e tali da cagionare sofferenze, privazioni, umiliazioni, o da causare fonte di un disagio continuo ed incompatibile con normali condizioni di vita, integra il reato di maltrattamenti. Infine vale la pena ricordare che il richiamo contenuto nell'art. 572 c.p. alla famiglia deve intendersi riferito, come la stessa Corte aveva già affermato nel 1970, non solo *"ad un consorzio di persone avvinte da vincoli di parentela naturale o civile"* ma anche ad *"un'unione di persone tra le quali per intime relazioni e consuetudini di vita, siano sorti legami di reciproca assistenza e protezione"* per un apprezzabile periodo di tempo.

Norme regionali

Regione Calabria

Legge regionale 22 novembre 2010, n. 29, *Un albero per ogni neonato e minore adottato*, pubblicata nel BUR Calabria BUR n. 21 del 16 novembre 2010, supplemento straordinario n. 2 del 30 novembre 2010

La legge regionale 29/2010 nasce in attuazione della legge statale n. 113/1992, *"Obbligo per il comune di residenza di porre a dimora un albero per ogni neonato, a seguito della registrazione anagrafica"* il cui spirito voleva essere una spinta per i Comuni ad individuare spazi esistenti o superfici nuove adatte ad accogliere specie arboree. Secondo la legge, dunque, i comuni devono destinare aree all'interno di parchi pubblici e scuole, oppure aree verdi attrezzate e giardini per bambini od anche nuove aree individuate dai Piani Regolatori per la realizzazione di verde pubblico e comunicare alle famiglie dei bambini (nati o adottati) la pianta loro assegnata, a cui sarà attaccata una targhetta che riporta il nome del bambino e l'anno di nascita. Le Regioni e le Province Autonome hanno il compito di specificare i tipi di piante più adatte alle caratteristiche sia per quanto riguarda il clima che per il tipo di terreno e di paesaggio dei luoghi di competenza. Le piante utilizzate hanno circa due o tre anni d'età, alte da un

metro e mezzo a due metri e solo in alcuni casi sono preferite più piccole, generalmente della stessa età del bambino, affinché le loro crescite avvengano "idealmente" seguendo lo stesso percorso di vita.

Regione Lazio

Delibera Giunta regionale 8 ottobre 2010, n. 232, *Programma Regionale di Comunicazione ed Educazione Alimentare: approvazione progetto triennale 2010-2013*, pubblicata nel BUR Lazio 27 novembre 2010, n. 44, S.O. n. 203

L'Assessorato alle Politiche agricole della Regione Lazio intende riproporre per il triennio 2010/2013, alle scuole dell'obbligo e alle scuole superiori, il progetto di Comunicazione ed Educazione Alimentare "*Sapere i sapori*", iniziato nel 1998 e finalizzato ad avviare i ragazzi ad una corretta ed equilibrata alimentazione e conoscenza dell'ambiente, soprattutto sotto il profilo dei prodotti alimentari agricoli che i singoli territori producono. Peraltro, anche il Ministero della Pubblica Istruzione ha evidenziato l'importanza della Scuola nel guidare gli studenti a corrette relazioni con gli alimenti, sia da un punto di vista salutista che di sereno rapporto psicologico. Infatti, nel progetto la scuola è individuata come il luogo privilegiato per un'azione informativa e formativa completa (nelle scelte alimentari sono presenti e agiscono bisogni biologici, psicologici, valori e significati culturali, motivazioni simboliche) e precoce (perché le ricerche psico-pedagogiche confermano che le abitudini e i gusti per i cibi si strutturano e si fissano nell'infanzia e nella preadolescenza) sull'educazione alimentare. Secondo quanto stabilito nel progetto l'educazione alimentare deve essere "problematizzante": deve cioè aiutare i giovani a prendere coscienza dei loro bisogni e consumi, degli impulsi che li condizionano, dei modelli e dei codici culturali implicati, delle ragioni economiche e sociali che li determinano. E l'idea, è quella di proporre una ricerca su base collaborativa tra più scuole, anche in un numero ristretto, per approfondire lo studio della storia delle tradizioni di alcuni prodotti locali e delle motivazioni alla base del loro insediamento in un determinato territorio. Tale ricerca è finalizzata a condurre alla realizzazione di un prodotto di divulgazione, in formato cartaceo o multimediale e di organizzare un evento in comune tra più scuole che mettano in mostra il proprio operato. Tra le altre novità del progetto c'è quello di offrire ai ragazzi la possibilità di visitare i luoghi e le strutture di produzione agro-alimentare: fattorie, frantoi, cantine, mulini, forni, pastifici, caseifici e aziende aderenti al progetto "Fattorie didattiche" per fornire occasioni di studio e strumenti di supporto alle scuole, per aprire ai ragazzi, agli insegnanti e ai genitori un'ampia gamma di aziende agricole accoglienti dotate di servizi e con personale esperto e qualificato.