

Rassegna giuridica

dicembre 2011

Sommario

Norme europee

Unione europea

Parlamento e Consiglio dell'Unione europea

Direttiva del 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, *relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio*..... 2

Consiglio dell'Unione europea

Conclusioni 2011/C 372, *sulla modernizzazione dell'istruzione superiore*, pubblicate in GUUE del 20 dicembre 2011, C 372. 3

Giurisprudenza

Corte Costituzionale

Sentenza 16 dicembre 2011, n. 329..... 4

Norme europee

Unione europea

Parlamento e Consiglio dell'Unione europea

Direttiva del 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio.

La nuova direttiva adottata dal Parlamento e dal Consiglio il 13 dicembre 2011 - che entro il 18 dicembre 2013 dovrà trovare attuazione da parte degli Stati membri - è finalizzata a combattere in modo diretto gli abusi, lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia ma anche a creare un terreno comune tra gli Stati per ciò che riguarda la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, pornografia minorile e adescamento di minori per scopi sessuali, e ad introdurre delle previsioni normative utili a rafforzare la prevenzione di tali reati e la protezione delle vittime.

Per comprendere i motivi che hanno spinto il Parlamento e il Consiglio a dotare l'Unione di una nuova direttiva e a non limitarsi a modificare e ad ampliare le disposizioni della precedente (la direttiva n. 2004/68/GAI), occorre ricordare che quest'ultima rappresentava per l'Unione il primo tentativo di lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori e, come tale, si poneva obiettivi semplici che oggi non possono più essere considerati soddisfacenti. Così, si prevedeva l'estensione dell'ambito di giurisdizione da nazionale ad europea¹, la qualificazione come reato delle forme più gravi di abuso e sfruttamento sessuale di minori, e si assicurava un livello minimo di assistenza e protezione alle vittime. Quindi, a livello comunitario, si sentiva l'esigenza di andare oltre queste previsioni e, più in generale, di superare i limiti strutturali che la direttiva n. 2004/68/GAI aveva palesato in questi anni. In modo particolare, la stessa appariva, ormai, come uno strumento spuntato per lottare contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori perché prevedeva l'avvicinamento delle leggi dei singoli Stati membri verso una normativa comune solo per un esiguo numero di reati; perché non si occupava delle nuove forme d'abuso e sfruttamento che si avvalgono delle tecnologie informatiche; perché non eliminava gli ostacoli all'azione penale al di fuori del territorio nazionale, e, da ultimo, perché non era soddisfacente nell'ottica del sostegno alle vittime né prevedeva misure efficaci per la prevenzione di questi reati. Occorreva, quindi, trovare urgentemente uno strumento il più possibile comune, capace di superare i limiti giurisdizionali dei singoli Stati membri non potendo ormai essi, da soli, debellare le nuove forme d'abuso vista la natura transfrontaliera di tali reati, in particolare nel caso della pedopornografia e del turismo sessuale.

In effetti, la nuova direttiva sembra rispondere bene a questo problema focalizzando le proprie norme nella previsione di pene più severe per chi commette abusi su minori e migliorando, quindi, l'ambito della prevenzione dei reati anche tramite l'ampliamento delle categorie precedentemente previste, dando maggior spazio alla protezione delle vittime ed individuando in un diritto penale (sostanziale e procedurale) comune agli Stati membri il principale freno per questi criminali che muovono proprio dalla tendenza a commettere i reati negli Stati dove sono puniti meno severamente. Tra le nuove figure di reato, finora non previste in Unione europea nell'ambito dell'abuso e dello sfruttamento sessuale a danno di minori, è introdotto il reato di adescamento di minori anche attraverso l'utilizzo di Internet. Nella direttiva si definiscono poi i modi per interrompere la distribuzione di materiale pedopornografico sul web, in particolare si stabilisce che gli Stati membri debbano adottare tutte le misure necessarie per assicurare la tempestiva rimozione delle pagine ospitate nel loro territorio che contengono o diffondono materiale pedopornografico e, quando questo non sia possibile, sono chiamati a bloccare l'accesso dal

¹ Anche per il Consiglio d'Europa il punto di forza della Convenzione di Lanzarote appositamente pensata per combattere *lo sfruttamento e l'abuso sessuale* era rappresentato dal fatto che essa - prevedendo l'adeguamento dell'ordinamento interno degli Stati aderenti alla Convenzione - introduceva delle modifiche al diritto penale statale atte a creare gli strumenti giuridici per affrontare in modo adeguato, ma soprattutto omogeneo, il diffondersi dei reati di pedopornografia e di pedofilia. In Italia il disegno di legge S. 1969-B per la *Ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2007*, è stato rinviato dall'Assemblea in Commissione il 12 ottobre 2011.

proprio territorio nazionale. Importante è anche la previsione della collaborazione con i Paesi terzi per ottenere la rimozione di siti ospitati su server al di fuori dell'Unione, anche se si tratta di un'operazione di non facile attuazione perché talvolta richiede molto tempo. Inoltre, la direttiva definisce il reato di turismo sessuale all'interno dell'Unione, ossia lo sfruttamento sessuale di minori da parte di una o più persone che viaggiano verso una destinazione all'estero in cui hanno contatti sessuali con minori. Per combatterlo le autorità nazionali hanno la possibilità di perseguire i propri cittadini che abusano di minori all'estero e organizzano viaggi a tale scopo, e di vietare di pubblicizzare occasioni per abusi sessuali.

Per quanto riguarda le pene, la direttiva fissa un traguardo importante perché gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per assicurare che la persona ritenuta responsabile di tali reati sia punita con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive che comprendono sanzioni di natura diversa determinate in base alla gravità dei diversi reati. Per stabilire se una sanzione sia proporzionata, vengono considerati fattori specifici al fine di garantire una maggiore coerenza nelle classificazioni della gravità dei reati e ridurre così le differenze esistenti negli ordinamenti giuridici degli Stati (per esempio, è prevista un'aggravante quando gli abusi sui minori sono compiuti da persone che abbiano la fiducia dei bambini, ricoprono una posizione di autorità o siano familiari, tutori o insegnanti oppure quando abusino di bambini particolarmente vulnerabili come i bambini affetti da disabilità).

Per prevenire i casi di abuso e sfruttamento sessuale di minori sono state messe a punto azioni incentrate sugli autori dei reati con precedenti penali al fine di prevenirne la recidiva: in proposito gli Stati membri dovranno adottare, anche tramite Internet, azioni adeguate intese a sensibilizzare e a ridurre il rischio che i minori diventino vittime di abuso o sfruttamento sessuale. Inoltre, per scongiurare il rischio di reiterazione dei reati, gli Stati membri dovranno introdurre misure interdittive derivanti dalle condanne per assicurare che la persona fisica condannata per questi tipi di crimini sessuali sia interdetta, in via temporanea o permanente, almeno dall'esercizio di attività professionali che comportano contatti diretti e regolari con minori, nonché per assicurare che i datori di lavoro abbiano il diritto di chiedere informazioni alle autorità giudiziarie su eventuali condanne per abusi sessuali sui minori. Infine cambia anche la protezione delle vittime perché la direttiva impone che l'Unione chieda agli Stati di assicurare alle vittime un maggiore sostegno fino alla conclusione del procedimento penale: in particolare gli Stati membri dovranno prevedere delle misure per garantire la protezione dei minori che segnalano casi d'abuso nell'ambito del loro ambiente familiare, per l'assistenza e il sostegno alla vittima minorenne, misure che, però, non potranno essere subordinate alla volontà del minore di cooperare nel quadro delle indagini, dell'azione penale o del processo.

Consiglio dell'Unione europea

Conclusioni 2011/C 372, *sulla modernizzazione dell'istruzione superiore*, pubblicate in GUUE del 20 dicembre 2011, C 372.

Le Conclusioni del Consiglio affrontano la questione del ruolo fondamentale dell'istruzione superiore nella divulgazione del sapere e, conseguentemente, nella creazione di una società di cittadini consapevoli ed attivi. Esse, peraltro, hanno ben presenti i precedenti documenti europei in materia dove si sottolineava l'esigenza di promuovere una crescita inclusiva, che guardasse la dimensione anche sociale dell'istruzione superiore e del processo d'allargamento dell'accesso all'istruzione superiore alla più vasta parte possibile della popolazione. E se da un lato, un orientamento verso una società basata sulla conoscenza genera certamente un numero maggiore di studenti, tuttavia ciò non significa necessariamente che l'istruzione superiore diventi più inclusiva.

Nel contesto economico attuale, infatti, l'insegnamento superiore, insieme alla ricerca e all'innovazione, gioca un ruolo cruciale nella formazione di capitale umano altamente qualificato di cui l'Europa ha bisogno per garantire lavoro, crescita economica e prosperità. D'altra parte, non sempre le qualifiche dei laureati corrispondono alle necessità del mercato, e sono proprio i datori di lavoro a segnalare sempre più squilibri e difficoltà nell'individuare persone atte a rispondere alle esigenze in costante evoluzione dell'economia.

Per questo motivo, grazie all'approfondito esame del Consiglio sui punti di forza e sugli elementi di debolezza che caratterizzano l'attuale sistema d'istruzione superiore in Europa (se la diversità degli Istituti europei costituisce la forza del nostro sistema d'istruzione, l'Europa rimane indietro nella competizione mondiale verso la conoscenza e il talento, mentre gli investimenti delle economie emergenti nell'istruzione superiore aumentano rapidamente. Allo stesso tempo, gli istituti di istruzione superiore tendono troppo spesso ad entrare in competizione in troppe discipline, mentre solo pochi di essi eccellono in settori specifici in cui la concorrenza mondiale è forte) e alla luce degli obiettivi prefissati nella strategia Europa 2020 volti a migliorare il livello d'istruzione, s'invitano gli Stati membri, ai quali spetta la principale responsabilità dell'attuazione e promozione delle riforme nel settore dell'istruzione superiore oltre che agli istituti d'istruzione stessi, ad intensificare gli sforzi per aumentare il numero di diplomati dell'istruzione superiore e raggiungere l'obiettivo fissato nella strategia Europa 2020 di portare al 40% la percentuale di giovani con un diploma di istruzione superiore, percentuale basata sulla stima che nel 2020, il 35% dei posti di lavoro richiederà un grado elevato di istruzione. Si chiede inoltre di identificare gli strumenti necessari per permettere l'accesso all'istruzione superiore anche dopo una formazione professionale e di rimuovere gli ostacoli alla certificazione nazionale ed europea; di ridurre l'abbandono scolastico nel corso degli studi di istruzione superiore (migliorando la qualità e l'attrattiva dei corsi); di definire e favorire strategie in grado di facilitare l'accesso all'istruzione a categorie svantaggiate, e prevedere sostegni finanziari adeguati alle famiglie con basso reddito; incoraggiare gli istituti d'istruzione superiore a investire nella formazione professionale continua dei loro docenti per migliorare sempre più la qualità dell'insegnamento; favorire l'adozione di un approccio incentrato sullo studente, diversificando i modelli di studio e stimolando le competenze imprenditoriali, creative ed innovative; favorire l'inserimento di un maggior numero di donne nel ciclo dell'istruzione superiore lottando contro pregiudizi e stereotipi che ancora ne condizionano l'inserimento nei posti di direzione.

Giurisprudenza

Corte Costituzionale

Sentenza 16 dicembre 2011, n. 329

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 329 del 2011 si pronuncia - su richiesta della Corte d'appello di Genova che era stata chiamata a dirimere la controversia tra un genitore di un minore straniero e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) - sulla legittimità costituzionale del coordinato disposto degli articoli 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (*Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi*) e 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001*). In particolare, la Corte Costituzionale è stata chiamata a decidere, su richiesta del giudice remittente (la Corte d'Appello di Genova), sulla correttezza della decisione di respingere la richiesta di riconoscimento del beneficio dell'indennità di frequenza, di cui alla legge n. 289/1990, avanzata dalla madre di un minore straniero che, pur avendo i requisiti sanitari richiesti dalla legge, non aveva la carta di soggiorno che la legge indica specificamente tra i requisiti essenziali per ricevere l'indennità. E, peraltro, al momento della prima richiesta dell'indennità di frequenza non era nemmeno nelle condizioni di poterla ricevere poiché il ricorrente non si trovava nel territorio nazionale da almeno cinque anni, come richiesto ai fini del rilascio di tale documento.

Chiarito che l'indennità di frequenza consiste in un contributo economico, erogato in favore degli invalidi minorenni, per consentire loro di frequentare un centro di riabilitazione, di formazione professionale, occupazionale o una scuola di ogni ordine e grado, la Corte Costituzionale ricorda che la legge prevede che tale indennità possa essere concessa solo se il richiedente è in possesso di alcuni requisiti, come quello di essere cittadino extracomunitario in possesso del permesso di soggiorno CE per

soggiornanti di lungo periodo, cioè la carta di soggiorno². Ma soprattutto la Corte Costituzionale nel ricordare anche che già con la sentenza n. 467 del 2002 aveva esteso l'istituto dell'indennità di frequenza ai bambini che frequentano asilo nido spiega che per un minore che necessita di programmi terapeutici e di frequenza della scuola, l'attesa del compiersi di un periodo di cinque anni di permanenza sul territorio italiano potrebbe finire per comprimere le esigenze di cura e di assistenza che l'ordinamento dovrebbe invece tutelare. Così che ne conseguirebbe, da un lato, la violazione del principio di uguaglianza e dei parametri che assicurano la protezione di diritti primari dell'individuo (quali l'istruzione, art. 34; la salute, art. 32; e l'assistenza sociale, art. 38), ed anche dei doveri di solidarietà economica e sociale (art. 2); dall'altro lato, violerebbe il dovere di esercitare la potestà legislativa nel rispetto, oltre che della Costituzione, anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117), essendosi introdotto un regime discriminatorio nei confronti di cittadini stranieri. Quindi, la Corte nella sentenza in oggetto ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 388/2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione della indennità di frequenza di cui all'articolo 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato. Del resto, stabilire che l'indennità di frequenza deve essere concessa ai minori extracomunitari invalidi, anche quando privi della carta di soggiorno, è un atto che tiene in alta considerazione il principio di uguaglianza e i diritti all'istruzione, alla salute ed al lavoro, che sono tanto più importanti nei casi in cui essi si riferiscono a minori in condizione di disabilità.

² Tali requisiti sono: quello di avere meno di diciotto anni di età; essere cittadino italiano o UE residente in Italia, oppure essere cittadino extracomunitario in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; essere stati riconosciuti "minore con difficoltà persistenti a svolgere le funzioni proprie dell'età" (L. 289/90) o "minore con perdita uditiva superiore a 60 decibel nell'orecchio migliore"; non disporre di un reddito annuo personale superiore ad una certa cifra.