
RASSEGNA GIURIDICA

INFANZIA e ADOLESCENZA

Istituto
degli
Innocenti



CENTRO NAZIONALE
DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA

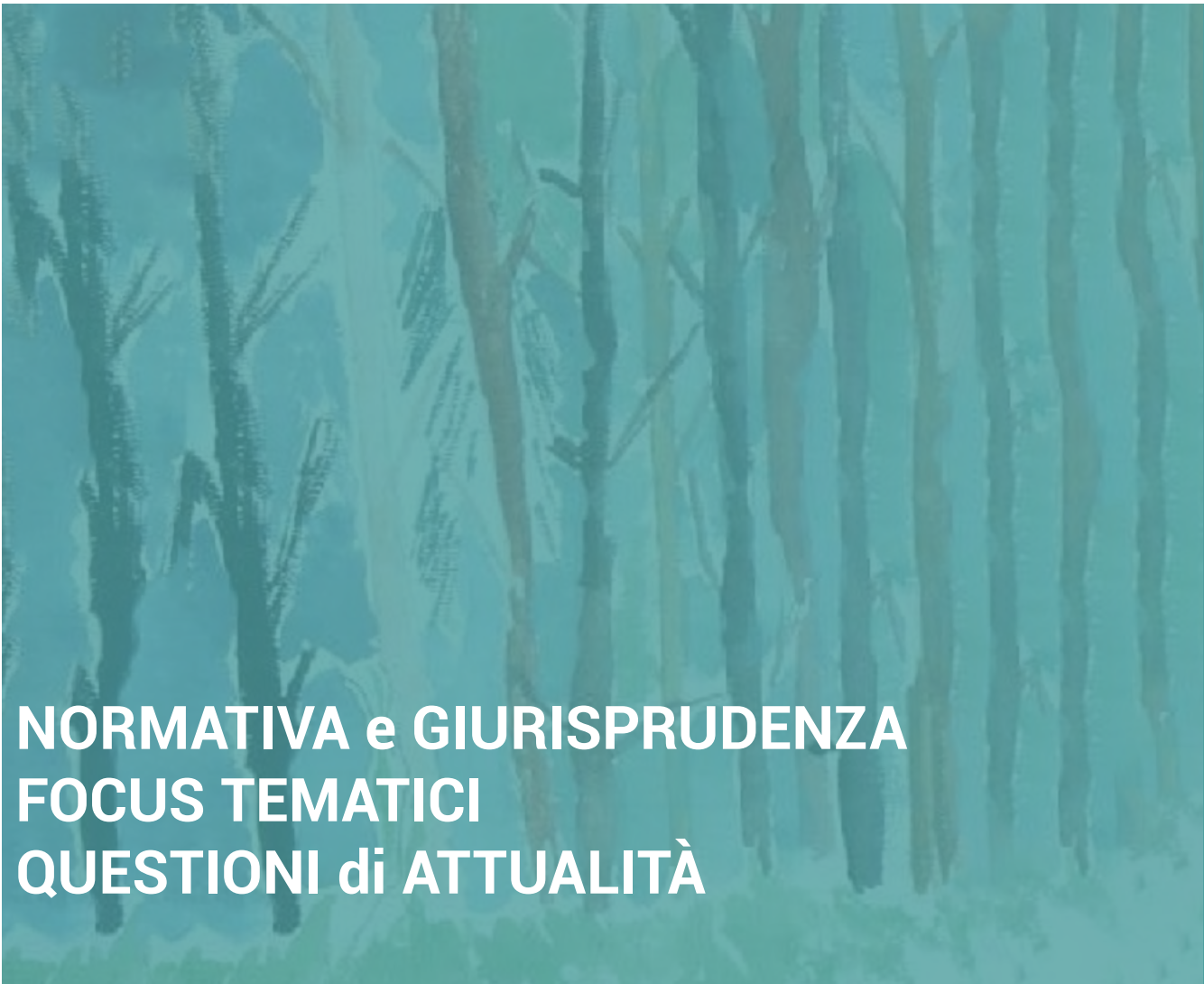
CENTRO
DI DOCUMENTAZIONE
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA
REGIONE TOSCANA

1

2022

GENNAIO - MARZO

ISTITUTO
DEGLI INNOCENTI
FIRENZE



NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
FOCUS TEMATICI
QUESTIONI di ATTUALITÀ

Capo del Dipartimento

Ilaria Antonini

Ufficio II - Politiche per la famiglia

Dirigente coordinatore

Tiziana Zannini

Servizio II - Promozione dei servizi per la famiglia, relazioni internazionali e comunitarie

Dirigente coordinatore

Alfredo Ferrante

Presidente

Maria Grazia Giuffrida

Direttore Generale

Sabrina Breschi

Direttore Area Infanzia e Adolescenza

Aldo Fortunati

Servizio documentazione, biblioteca e archivio storico

Anna Maria Maccelli

Gruppo di redazione

Anna Maria Maccelli (coordinamento),
Luca Giacomelli (Normativa e giurisprudenza, Focus tematici),
Marta Lavacchini (Questioni di attualità),
Carla Mura (Normativa e giurisprudenza, Focus tematici)

Coordinamento esecutivo

Paola Senesi

Aurora Siliberto

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi e Ylenia Romoli

EDA Servizi

Approfondimento giuridico allegato al periodico trimestrale
Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza registrato presso il
Tribunale di Firenze con n. 4963 del 15/05/2000

Pubblicato online nel mese di aprile 2022

Istituto degli Innocenti

Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze
tel. 055 2037363 - fax 055 2037205
email: biblioteca@istitutodegliinnocenti.it

www.minori.gov.it
www.minoritoscana.it
www.istitutodegliinnocenti.it

Assessorato alle Politiche sociali

Serena Spinelli

Settore Innovazione sociale

Alessandro Salvi

RASSEGNA GIURIDICA INFANZIA e ADOLESCENZA

1
2022
GENNAIO - MARZO

CENTRO NAZIONALE
DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA

CENTRO
DI DOCUMENTAZIONE
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA
REGIONE TOSCANA

GUIDA ALLA LETTU- RA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

L'approfondimento giuridico

La *Rassegna giuridica infanzia e adolescenza* è un trimestrale interattivo di informazione giuridica sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nasce all'interno delle attività di reperimento, trattamento e diffusione della documentazione giuridica condotta dall'Istituto degli Innocenti nell'ambito delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.

L'approfondimento giuridico intende favorire l'aggiornamento professionale degli operatori con l'obiettivo di diffondere la conoscenza giuridica e offrire un quadro aggiornato sulle novità legislative (leggi, decreti, regolamenti e direttive europee e altri documenti giuridici) che sono alla base dell'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

La **Rassegna giuridica** è suddivisa in tre sezioni:

Normativa e giurisprudenza. La sezione presenta le novità giuridiche internazionali, europee, nazionali e regionali pubblicate nel trimestre di pertinenza. Le norme presentate sono organizzate per livello (internazionale, europeo, nazionale e regionale), per ambito tematico di riferimento e in ordine cronologico.

La **giurisprudenza** riporta le pronunce più significative pubblicate sui siti ufficiali delle Corti superiori italiane (Corte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato), europee (Corte di Giustizia dell'UE) e internazionali (Corte europea per i diritti dell'uomo) organizzate per livello (internazionale, europeo e nazionale), per

tematiche della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e in ordine cronologico.

A corredo di norme e sentenze, abstract, massime e collegamenti ipertestuali che rimandano al documento integrale pubblicato sulle fonti ufficiali (come Gazzetta Ufficiale, BUR, siti ufficiali della Camera e del Senato).

Focus tematici. La sezione presenta approfondimenti giuridici su alcune norme o altri atti, introduzioni generali a tematiche di rilievo – attraverso una panoramica della disciplina di riferimento – e approfondimenti su progetti di legge di interesse nella legislatura in corso.

Questioni di attualità. La sezione prende in esame specifiche problematiche attinenti ai diritti e alla tutela dei minori di età mediante l'approfondimento di sentenze particolarmente rilevanti per l'evoluzione del dibattito in materia.

Tutta la documentazione giuridica è organizzata secondo i raggruppamenti tematici della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), definiti nelle **linee guida** predisposte dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per la redazione da parte degli Stati Parte dei rapporti all'Onu sullo stato di attuazione della CRC nel proprio Paese.

Gli ambiti tematici

Gli ambiti tematici di riferimento sono i seguenti:

Misure generali di attuazione

Definizione di minore di età

Principi generali

Diritti civili e libertà

Violenza

Ambiente familiare e misure alternative

Disabilità, salute e assistenza

Educazione, gioco e attività culturali

Misure speciali di protezione

Follow-up del Protocollo opzionale sulla vendita, la prostituzione e la pornografia riguardanti bambini e ragazzi

Follow-up del Protocollo opzionale sul coinvolgimento di bambini e ragazzi nei conflitti armati

La documentazione è organizzata, inoltre, per tematica specifica (che corrisponde alla materia prevalente contenuta nel testo), per argomento o argomenti principali trattati dal testo e con l'indicazione degli estremi identificativi, in modo da mettere in rilievo gli aspetti più specifici di ogni singolo documento giuridico e facilitarne la lettura.

Per approfondire la ricerca

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

INDICE

NORMATIVA e GIURISPRUDENZA
FOCUS TEMATICI
QUESTIONI di ATTUALITÀ

Normativa internazionale

Misure generali di attuazione

Consiglio d'Europa. Consiglio dei ministri. Strategia 23 febbraio 2022, CM(2021)168-final, Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027): "Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation"

Principi generali

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Risoluzione 24 gennaio 2022, Res. 2414 (2022), The right to be heard: child participation, a foundation for democratic societies

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Raccomandazione 24 gennaio 2022, Rec. 2218 (2022), The right to be heard: child participation, a foundation for democratic societies

Normativa nazionale

Misure generali di attuazione

Consiglio dei Ministri, Decreto Legislativo del 21 dicembre 2021, n. 230, Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46

Disabilità, salute e assistenza

Consiglio dei Ministri, Decreto Legge del 7 gennaio 2022, n. 1, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore

Disabilità, salute e assistenza

Consiglio dei ministri, Decreto Legge 4 febbraio 2022, n. 5, Misure urgenti in materia di certificazioni verdi COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività nell'ambito del sistema educativo, scolastico e formativo

Normativa regionale

Ambiente familiare e misure alternative

Calabria. Consiglio regionale. Legge Regionale 15 marzo 2022, n. 7, Misure per il superamento della discriminazione di genere e incentivi per l'occupazione femminile

Disabilità, salute e assistenza

Marche. Giunta regionale. Delibera Giunta Regionale 24 gennaio 2022, n. 39, Riconoscimento e valorizzazione del lavoro di cura del familiare-caregiver che assiste un familiare di età compresa tra 0 e 25 anni affetto da una malattia rara di cui all'Allegato 7 del D.P.C.M. 12 gennaio 2017 e che necessita di ventilazione e/o nutrizione artificiale. Criteri per accedere ai contributi per l'anno 2022

Educazione, gioco e attività culturali

Toscana. Consiglio regionale. Legge Regionale 31 gennaio 2022, n. 3, Iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Cassazione civile, sez. I, 21 gennaio 2022, n. 1842

Ambiente familiare e misure alternative

Cassazione, sez. I, 04 febbraio 2022, n. 3546

Ambiente familiare e misure alternative

Cassazione civile, sez. I, 07 marzo 2022, n. 7413

Educazione, gioco e attività culturali

Corte costituzionale, 01 febbraio 2022, n. 29

Misure speciali di protezione

Cassazione penale, sez. I, 01 marzo 2022, n. 7140

Focus tematici

Didattica a distanza e didattica digitale integrata in tempi di pandemia: principali disposizioni normative e riparto di competenze tra Stato e Regioni

Accesso sicuro a internet.
Tutele contro abusi, sfruttamento e violenza online nei confronti delle persone di minore età: un quadro normativo

Il congedo di paternità tra promozione della parità di genere e valorizzazione del ruolo del padre: un quadro normativo

Una ricognizione dei progetti di legge in discussione al Parlamento in materia di bullismo e cyberbullismo

Questioni di attualità

Affidamento condiviso e collocamento paritario dei figli nell'ottica della valutazione del loro concreto interesse

L'assunzione della testimonianza del minorenni nella fase delle indagini preliminari. I casi di incidente probatorio e le forme di tutela del minorenni

NORMA- TIVA E GIURIS- PRU- DENZA

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

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

La sezione presenta le **novità giuridiche** internazionali, europee, nazionali e regionali.

Le norme presentate sono organizzate per livello (internazionale, europeo, nazionale e regionale), per ambito tematico di riferimento e in ordine cronologico.

La **giurisprudenza** riporta le pronunce più significative pubblicate sui siti ufficiali delle Corti superiori italiane (Corte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato), europee (Corte di Giustizia dell'UE) e internazionali (Corte europea per i diritti dell'uomo) organizzate per livello (internazionale, europeo e nazionale), per tematiche di riferimento e in ordine cronologico.

Normativa internazionale

Misure generali di attuazione

Governance politiche infanzia e famiglia

strategia del Consiglio d'Europa per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 2022-2027

Consiglio d'Europa. Consiglio dei ministri. Strategia 23 febbraio 2022, CM(2021)168-final, Council of Europe *Strategy for the Rights of the Child (2022-2027): "Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation"*

La Strategia per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 2022-2027 mira a sviluppare un insieme di azioni dirette a supportare le persone di minore età e a tutelare i loro diritti ed è il risultato di un processo ampio e inclusivo che include una serie di consultazioni e un impegno attivo con le diverse parti interessate. Così come avvenuto per le precedenti strategie precedenti, da settembre 2020 a giugno 2021 si è svolto un processo di consultazione multilivello, a partire da governi rappresentati da delegazioni nazionali nel Comitato direttivo per i diritti dell'infanzia (CDENF), organismi del COE e organizzazioni internazionali invitati come partecipanti, nonché osservatori ufficiali della CDENF (in particolare ONG e delegazioni di Stati terzi). Le consultazioni interne hanno coinvolto i Segretariati di altri organi del COE rappresentati nella Inter-secretariat Task Force sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, i quali hanno fornito un contributo sostanziale e un importante supporto nel raggiungere i rispettivi membri e osservatori. Un totale di 220 persone di minore età sono state consultate attraverso un processo partecipativo organizzato tra febbraio e giugno 2021 con il sostegno attivo di dieci delegazioni nazionali CDENF e delle rispettive organizzazioni partner che hanno facilitato la fase di contatto con le persone di minore età, nonché di consulenti specializzati che hanno accompagnato il processo complessivo fino all'adozione della Strategia. La Strategia si basa su sei aree prioritarie: libertà dalla violenza per tutte le persone di minore età; pari opportunità e inclusione sociale per tutte le persone di minore età; accesso e uso sicuro delle tecnologie per bambini, bambine e adolescenti; giustizia a misura di persone di minore età; dare voce a ogni persona di minore età; diritti di bambini, bambine e adolescenti in situazioni di crisi e di emergenza.

Normativa internazionale

Principi generali

Ascolto del minore

partecipazione delle persone di minore età alla vita democratica

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Risoluzione 24 gennaio 2022, Res. 2414 (2022), *The right to be heard: child participation, a foundation for democratic societies*

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare. Raccomandazione 24 gennaio 2022, Rec. 2218 (2022), *The right to be heard: child participation, a foundation for democratic societies*

In questi due atti l'Assemblea parlamentare del COE affronta un tema di grande importanza: l'ascolto delle persone di minore età. Più nello specifico si fa qui riferimento all'ascolto legato alla partecipazione delle persone di minore età alla vita democratica. Nella Risoluzione, tra le altre cose, l'Assemblea invita gli Stati membri del COE e i parlamenti nazionali a sostenere una partecipazione effettiva e sostenibile dei bambini, delle bambine e degli/delle adolescenti e, a tal fine, a: riesaminare i progressi raggiunti, in conformità con gli standard e le linee guida sopra menzionati, identificare le lacune e adottare misure per sostenere una loro effettiva partecipazione; garantire che la partecipazione delle persone di minore età sia sistematica e inclusiva, in particolare per quanto riguarda coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità; fare in modo che le opinioni di bambini, bambine e adolescenti siano tenute debitamente in conto nel momento in cui sono assunte le decisioni; sostenere gli enti locali e regionali e le organizzazioni della società civile nella promozione della partecipazione delle persone di minore età; prendere in considerazione la possibilità di abbassare ai 16 anni l'età per poter votare. Nel secondo atto l'Assemblea rivolge al Comitato dei Ministri alcune raccomandazioni, tra le quali di: sostenere l'effettiva attuazione della Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia (2022-2027), quale quadro essenziale per lo sviluppo, la protezione e la promozione dei diritti dell'infanzia; continuare a promuovere le sinergie sui diritti delle persone di minore età e la loro partecipazione con le istituzioni dell'ONU e dell'UE; dare alta priorità alla partecipazione di bambini, bambine e adolescenti nel quadro della revisione dell'attuazione della Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani.

Normativa nazionale

Misure generali di attuazione

Fondi per le famiglie

assegno unico e universale per i figli a carico

Consiglio dei Ministri, Decreto Legislativo del 21 dicembre 2021, n. 230, Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46

Il presente DLgs in attuazione della L. delega del 1 aprile 2021, n. 46 istituisce l'assegno unico e universale per i figli a carico che entra in vigore a partire dal 1 gennaio 2022. Il DLgs prevede la riorganizzazione e la semplificazione dei benefici economici per le famiglie con figli a carico attualmente vigenti e va a ridefinire le politiche di sostegno alla famiglia e alla natalità. Si tratta di un assegno riconosciuto a tutti i nuclei familiari, indipendentemente dalla situazione economica, per i nuovi nati dal 7° mese di gravidanza e per ogni figlio a carico fino al compimento dei 21 anni di età. Viene erogato dall'Inps da marzo 2022 sulla base dell'ISEE) del nucleo familiare di appartenenza, con criteri di universalità e progressività. L'assegno è definito unico poiché è finalizzato alla semplificazione e al contestuale potenziamento degli interventi diretti a sostenere la genitorialità e la natalità, e universale in quanto viene garantito in misura minima a tutte le famiglie con figli a carico, anche in assenza di ISEE o con ISEE superiore alla soglia di euro 40mila.

Normativa nazionale

Disabilità, salute e assistenza

COVID-19

didattica a distanza

Consiglio dei Ministri, Decreto Legge del 7 gennaio 2022, n. 1, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore

Il presente DL introduce una serie di misure dirette a fronteggiare l'emergenza causata dal Covid-19. Per quanto riguarda, più nello specifico, il mondo della scuola, il DL va a modificare le regole con le quali vengono gestiti i casi di positività in ambito scolastico. Per ciò che concerne, in particolare, la Didattica a distanza (DaD) è stabilito che: nella scuola primaria se i casi positivi sono 2 o più di 2, la classe in cui si sono verificati deve attivare la DaD per la durata di 10 giorni; nella scuola secondaria di I e II grado (scuola media, liceo, istituti tecnici etc.): con un solo caso di positività per classe è prevista soltanto l'auto-sorveglianza e l'uso in aula delle mascherine di tipo FFP2; se i casi sono due nella stessa classe è prevista la Didattica digitale integrata (DDI) per coloro che hanno concluso il ciclo vaccinale primario da più di 120 giorni, che sono guariti da più di 120 giorni, che non hanno avuto la dose di richiamo; per tutti gli altri, è prevista la prosecuzione delle attività in presenza con auto-sorveglianza e uso di mascherine FFP2 in classe; se i casi sono almeno tre nella stessa classe è prevista la DaD per 10 giorni.

Normativa nazionale

Disabilità, salute e assistenza COVID-19

misure per lo svolgimento in sicurezza delle attività nell'ambito del sistema educativo, scolastico e formativo

Consiglio dei ministri, Decreto Legge 4 febbraio 2022, n. 5, Misure urgenti in materia di certificazioni verdi COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività nell'ambito del sistema educativo, scolastico e formativo

Il Decreto legge introduce novità riguardo la gestione dei casi di positività all'infezione da COVID-19 e delle quarantene nel sistema educativo, scolastico e formativo, favorendo il più possibile la didattica in presenza. Più in particolare si prevede che: nelle scuole per l'infanzia, fino a quattro casi di positività le attività proseguano in presenza e che solo dal quinto caso le attività didattiche vengano sospese per cinque giorni; nelle scuole primarie, fino a quattro casi di positività nella stessa classe le attività proseguano per tutti in presenza con l'utilizzo di mascherine ffp2 (sia nel caso dei docenti che degli alunni sopra i 6 anni) fino al decimo giorno successivo alla conoscenza dell'ultimo caso di positività, mentre con cinque o più casi di positività nella stessa classe i vaccinati e i guariti da meno di 120 giorni o dopo il ciclo vaccinale primario, i vaccinati con dose di richiamo e gli esenti dalla vaccinazione proseguano l'attività in presenza con l'utilizzo della mascherina ffp2 fino al decimo giorno successivo alla conoscenza dell'ultimo caso di positività; nelle scuole secondarie di I e II grado, con un caso di positività nella stessa classe l'attività didattica prosegua per tutti con l'utilizzo di mascherine ffp2, con due o più casi di positività nella stessa classe i vaccinati e i guariti da meno di 120 giorni o dopo il ciclo vaccinale primario, i vaccinati con dose di richiamo e gli esenti dalla vaccinazione proseguano l'attività in presenza con l'utilizzo di mascherine ffp2. Per gli altri studenti è prevista la didattica digitale integrata per cinque giorni. Tra le altre novità introdotte dal Decreto si segnala anche la durata illimitata delle certificazioni verdi COVID-19 rilasciate dopo la terza dose di vaccino o a coloro che sono guariti dall'infezione dopo il completamento del ciclo vaccinale primario; inoltre per coloro che provengono da uno Stato estero e sono in possesso di un certificato di avvenuta guarigione o avvenuta vaccinazione con un vaccino autorizzato o riconosciuto come equivalente in Italia, nel caso in cui siano trascorsi più di sei mesi dal completamento del ciclo vaccinale o dalla guarigione, è consentito l'accesso ai servizi e alle attività per i quali è previsto il Green Pass Rafforzato previa effettuazione di un test antigenico rapido (validità 48 ore) o molecolare (validità 72 ore). Ciò vale anche per coloro che hanno effettuato vaccinazioni con vaccini non autorizzati o non riconosciuti come equivalenti in Italia, sempre previa effettuazione di un tampone; infine, sono eliminate le restrizioni previste nelle zone rosse per coloro che sono in possesso del Green Pass Rafforzato.

Normativa regionale

Ambiente familiare e misure alternative

Politiche sociali e famiglia

non discriminazione di genere | incentivi per l'occupazione femminile

Calabria. Consiglio regionale. Legge Regionale 15 marzo 2022, n. 7, Misure per il superamento della discriminazione di genere e incentivi per l'occupazione femminile

La presente legge regionale tratta il tema della parità di genere e dell'occupazione femminile. La Regione, come affermato all'art. 1, sostiene il principio di parità di genere in tutte le sue declinazioni e riconosce l'equiparazione dei diritti delle donne rispetto agli uomini e maggiori tutele alle donne lavoratrici per favorire il superamento dei divari di genere nella società, attraverso l'adozione di misure specifiche che tengano conto delle pari opportunità. Promuove, inoltre, tra gli obiettivi strategici, il principio di parità tra donne e uomini attraverso il rafforzamento delle politiche di uguaglianza delle opportunità per i sessi, riconoscendo che le politiche di pari opportunità sono un obiettivo ineludibile. Con questa legge regionale sono dettate una serie di disposizioni dirette a favorire: l'occupazione femminile anche attraverso il contrasto alle discriminazioni di genere nei luoghi di lavoro, sotto l'aspetto sia dell'accesso al lavoro sia della progressione di carriera, in coerenza con quanto disposto dal Codice delle pari opportunità tra uomo e donna; l'adozione di strumenti di equilibrio tra vita professionale e familiare; l'eliminazione delle disparità nella formazione e nel lavoro con riguardo alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, alla carriera e all'imprenditorialità, anche attraverso la qualificazione professionale.

Normativa regionale

Disabilità, salute e assistenza

Servizio sanitario

caregiver | riconoscimento e valorizzazione del lavoro di cura di un familiare

Marche. Giunta regionale. Delibera Giunta Regionale 24 gennaio 2022, n. 39, Riconoscimento e valorizzazione del lavoro di cura del familiare-caregiver che assiste un familiare di età compresa tra 0 e 25 anni affetto da una malattia rara di cui all'Allegato 7 del D.P.C.M. 12 gennaio 2017 e che necessita di ventilazione e/o nutrizione artificiale. Criteri per accedere ai contributi per l'anno 2022

Questa DGR affronta un tema molto delicato e complesso per numerose famiglie che affrontano una situazione di assistenza di un familiare di età compresa tra 0 e 25 anni affetto da una malattia rara e che necessita di ventilazione e/o nutrizione artificiale. All'art. 1 del testo è deliberata l'approvazione dei criteri per l'assegnazione di contributi, per l'anno 2022, alle famiglie. L'art. 2 stabilisce che le risorse stanziare per il suddetto intervento ammontano a 700.000 euro e che vengono trasferite all'ASUR Marche, la quale, a sua volta provvederà con successivi atti alla liquidazione del contributo ai destinatari dell'intervento prevedendo percorsi amministrativi semplificati che agevolino i beneficiari nel conseguimento di tale contributo.

Normativa regionale

Educazione, gioco e attività culturali

Attività educative, ricreative, culturali e di svago

promozione sociale, culturale e di aggregazione per le nuove generazioni

Toscana. Consiglio regionale. Legge Regionale 31 gennaio 2022, n. 3, Iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni

Con la presente LR il Consiglio regionale interviene nell'ambito del sostegno alla cultura dell'aggregazione sociale tra i giovani e della loro coesione con le istituzioni, attraverso, da un lato, una serie di interventi diretti a sostenere le comunità locali e, dall'altro, alcune iniziative dirette. Perché ciò sia possibile, come stabilito all'art. 1, comma 2, il Consiglio concede, una tantum per il solo anno 2022, contributi fino al massimo di 15.000 euro a beneficio del singolo comune, per progetti finalizzati allo svolgimento di iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni. Gli ambiti di intervento sono stabiliti all'art. 2 e sono i seguenti: la valorizzazione e riqualificazione del patrimonio urbano attraverso l'arte di strada, intesa come una forma di espressione dell'arte moderna che si manifesta in luoghi pubblici e che compenetra e armonizza la capacità e la creatività artistica del singolo con l'arredo urbano in aree spesso trascurate e in abbandono; la promozione e la realizzazione di spettacoli, quali eventi, festival, concerti, che vedano come protagonisti giovani toscani di età non superiore a trentacinque anni; la promozione e la realizzazione di progetti di aggregazione giovanile, anche in autogestione, volti alla valorizzazione dell'identità territoriale della Toscana da realizzare all'interno di strutture di proprietà o di gestione comunale; la valorizzazione di aree a verde pubblico e realizzazione di parchi giochi inclusivi finalizzati a garantire maggiore fruibilità degli spazi prioritariamente da parte dei bambini e delle bambine con disabilità.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Filiazione coppie dello stesso sesso

trascrizione certificati di nascita di figli nati all'estero
mediante gestazione per altri

Cassazione civile, sez. I,
21 gennaio 2022, n. 1842

La Prima Sezione della Corte di Cassazione ha sollecitato un ripensamento della posizione espressa nella sentenza delle Sezioni Unite n. 12193 del 2019, che aveva escluso la trascrizione in Italia del certificato di nascita in una vicenda relativa al bambino di due padri nato mediante gestazione per altri all'estero perché in contrasto con l'ordine pubblico. La Cassazione, anche alla luce dei nuovi sviluppi giurisprudenziali, in particolare dopo la pronuncia n. 33 del 2021 della Corte costituzionale, nella quale l'adozione in casi particolari è stata ritenuta inidonea a tutelare adeguatamente i minori di età nati da gestazione per altri, segnala pertanto la necessità di ipotizzare una linea interpretativa che risponda all'esigenza immediata di tutela del minore di età pur in assenza dell'intervento del legislatore. Le Sezioni Unite saranno quindi chiamate a pronunciarsi di nuovo sulla richiesta di trascrizione del certificato di nascita di figli nati all'estero mediante gestazione per altri.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Adozione

dichiarazione dello stato di adottabilità a causa del comportamento abbandonico dei genitori

Cassazione, sez. I,
04 febbraio 2022, n. 3546

La Corte di Cassazione ha ribadito la legittimità della dichiarazione dello stato di adottabilità del figlio da parte del Tribunale di primo grado, a causa del comportamento abbandonico di entrambi i genitori. Nel caso di specie, la presenza di un padre violento e non collaborativo e di una madre che incapace di tutelare adeguatamente il figlio e di interrompere la spirale di violenza familiare, giustifica l'inserimento della persona di minore età all'interno di una comunità e la successiva dichiarazione di adottabilità. Ne consegue che lo stato di adottabilità può essere dichiarato anche quando lo stato di abbandono sia determinato da una situazione psicologica e/o fisica, grave e non transitoria, che renda i genitori inidonei ad assumere e a conservare piena consapevolezza delle proprie responsabilità verso il figlio, nonché ad agire in modo coerente per curarne nel modo migliore lo sviluppo fisico, psichico e affettivo.

Giurisprudenza nazionale

Ambiente familiare e misure alternative

Filiazione coppie dello stesso sesso

adozione in casi particolari come strumento di tutela del genitore intenzionale

Cassazione civile, sez. I,
07 marzo 2022, n. 7413

La Cassazione ha affermato come non sia legittimo estendere le disposizioni dettate dalla legge 19 febbraio 2004, n. 40, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*, anche a ipotesi estranee al loro ambito di applicazione, non potendo il giudice sostituirsi al legislatore, cui spetta, nell'esercizio della propria discrezionalità, l'individuazione degli strumenti giuridici più opportuni per la realizzazione dell'interesse del minore di età. Pertanto, non può essere accolta l'interpretazione dell'art. 8, legge n. 40 del 2004, secondo cui i nati, a seguito dell'applicazione di procreazione medicalmente assistita, hanno comunque «lo stato di figli» della coppia che ha espresso il consenso all'utilizzazione delle tecniche medesime, al fine di assicurare piena tutela al minorenne nato, in Italia, a seguito di un progetto di procreazione condiviso dalla coppia di sesso femminile, stante il preminente interesse dello stesso di essere riconosciuto figlio di entrambe coloro che avevano concorso alla sua nascita.

Giurisprudenza nazionale

Educazione, gioco e attività culturali

Diritto allo studio

obbligo scolastico e responsabilità penale dei genitori

Corte costituzionale,
01 febbraio 2022, n. 29

La Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 731 c.p. nella parte in cui non sanziona l'inadempimento dell'obbligo di impartire o far impartire l'istruzione oltre la soglia della scuola elementare, determinando in tal modo una discriminazione ingiustificata tra l'obbligo dei genitori di istruire i figli sino alla scuola elementare e l'obbligo dei genitori di istruire i figli sino ai primi due anni della scuola superiore. La Consulta, richiamando la propria giurisprudenza, ha chiarito che non sono consentite, salvo specifiche eccezioni, pronunce additive in malam partem in materia penale, finalizzate ad estendere l'ambito di applicazione di una previsione incriminatrice che estendano il novero delle condotte punibili. Nel caso in esame, quindi, il reato dei genitori di non impartire o far impartire l'istruzione ai propri figli non può essere esteso oltre alla scuola elementare se non attraverso un intervento del legislatore.

Giurisprudenza nazionale

Misure speciali di protezione

Rom, sinti e caminanti

prevalenza della tutela dei diritti fondamentali dei minori di età su tradizioni e valori culturali

Cassazione penale, sez. I,
01 marzo 2022, n. 7140

La Cassazione ha stabilito che il rispetto dei diritti umani e dei principi in materia di protezione delle persone di minore età devono prevalere anche su eventuali cause di giustificazione fondate sul rispetto dei valori culturali di una certa etnia o di un certo gruppo sociale. Nel caso di specie, non è possibile addurre i "valori" della cultura rom per giustificare abusi nei confronti di una minorenni di soli 6 anni che rivolgeva ai passanti la richiesta di elemosina sotto una pioggia battente e, quindi, consegnava il denaro ricevuto al padre posizionato a pochi metri di distanza.

FOCUS TEMA- TICI

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

Nella sezione si riportano approfondimenti giuridici su alcune norme o altri atti, introduzioni generali a tematiche di rilievo – attraverso una panoramica della disciplina di riferimento – e approfondimenti su **progetti di legge** di interesse nella legislatura in corso.

Focus tematici

Didattica a distanza e didattica digitale integrata in tempi di pandemia: principali disposizioni normative e riparto di competenze tra Stato e Regioni

Luca Giacomelli,
esperto in diritto minorile
Carla Mura,
esperta in diritto minorile

L'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 ha investito tutto il mondo dell'educazione e dell'istruzione di bambine, bambini e adolescenti. Ciò ha determinato, per periodi più o meno lunghi, la chiusura delle scuole e la conseguente riorganizzazione della didattica con modalità differenti ma che garantissero, ugualmente, il diritto all'istruzione. Le restrizioni più dure hanno certamente riguardato la fase iniziale dello scoppio della pandemia, che ha colto il sistema sanitario impreparato e in grave difficoltà nell'assicurare a tutti le cure adeguate e, in seguito, a fasi altalenanti, i mesi successivi in ragione delle diverse "ondate" di contagio che di volta in volta hanno richiesto di alzare il livello di guardia.

A fronte della chiusura delle scuole, dei ripetuti *lockdown*, delle quarantene per i contagiati e della necessità di bilanciare il diritto allo studio con il diritto alla salute, entrambi diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti, la didattica a distanza e la didattica digitale integrata sono diventate uno strumento essenziale che ha dominato l'ultimo anno scolastico e continua in parte a caratterizzare anche quello in corso. La didattica a distanza, infatti, da un lato ha sollecitato, e tuttora sollecita, l'intera comunità educante a continuare a perseguire il compito sociale e formativo del "fare scuola", ma "non a scuola", mantenendo viva la comunità di classe e il senso di appartenenza, combattendo il rischio di isolamento e di demotivazione; dall'altro lato è stata essenziale, e in parte lo è ancora, per non interrompere il percorso di apprendimento, facendo in modo che ogni studente fosse coinvolto in attività significative dal punto di vista della formazione, cogliendo l'occasione del tempo a disposizione e delle diverse opportunità tecnologiche sotto la guida degli insegnanti. È tuttavia indubbio che la chiusura delle scuole debba sempre rappresentare l'*extrema ratio* poiché la scuola contribuisce, in misura determinante, a far crescere la personalità dei più giovani, a radicare i loro valori, a definire e consolidare le loro speranze, a metterne alla prova intelligenza, socialità, creatività. In altri termini, a scuola si disegna il futuro.

Dall'inizio della pandemia a oggi, per provare ad arginare nel miglior modo possibile l'impatto sul sistema scolastico, anche grazie al ricorso alle nuove tecnologie digitali, il mondo intero si è interfacciato con nuove metodologie di apprendimento, la didattica a distanza (DaD) e la didattica digitale integrata (DDI). Si tratta, rispettivamente, di una prima tipologia di insegnamento impartito con l'utilizzo di strumenti telematici, quindi, più concretamente, attraverso l'utilizzo di piattaforme online e lezioni in streaming e di una seconda tipologia di insegnamento con modalità organizzative che alternano momenti in presenza a momenti online.

In Italia dal 5 marzo 2020, nell'ottica del contenimento della pandemia da Covid-19, sono state sospese, sull'intero territorio nazionale, le attività didattiche in presenza relative all'a.s. 2019/2020 nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole di ogni ordine e grado; contemporaneamente, è stata attivata la suddetta DaD. Per la gestione della pandemia, sono poi state via via stabilite una serie di disposizioni volte a garantire la ripresa in sicurezza delle attività didattiche in presenza nei servizi educativi e nelle scuole. Tuttavia, a partire da ottobre 2020, vista la nuova ondata di diffusione dell'epidemia su tutto il territorio nazionale, sono state nuovamente introdotte alcune disposizioni limitative delle attività didattiche in presenza. Infine, a partire dal 7 aprile 2021 è stato previsto il pieno riavvio delle attività per i servizi educativi per l'infanzia e le scuole e per l'a.s. 2021/2022 è stato deciso che le attività dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I e II grado dovessero tornare a essere svolte in presenza.

Le principali disposizioni normative su DaD e DDI

A livello normativo, le prime misure sul tema sono contenute nel **DL 23 febbraio 2020, n. 6**, convertito con modificazioni dalla **L. 5 marzo 2020, n. 13**, che ha previsto la possibilità di sospensione, mediante l'adozione di DPCM, del funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza, nonché la sospensione dei viaggi di istruzione, sia sul territorio nazionale, sia all'estero. Successivamente, attraverso alcuni DPCM, tali misure sono state integrate ed estese sia a livello temporale che territoriale. In particolare, con il **DPCM 4 marzo 2020**, sono stati sospesi a livello nazionale i servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado, i viaggi di istruzione, nonché la frequenza delle attività di formazione superiore, compresa quella delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), con la possibilità, in ogni caso, di svolgimento di attività formative a distanza.

In seguito, con il **DL 25 marzo 2020, n. 19**, convertito con modificazioni dalla **L. 22 maggio 2020, n. 35**, si è stabilito che potesse essere disposta, sempre mediante DPCM, per alcune zone o, qualora necessario, per tutto il territorio nazionale, la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia, delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, delle attività delle istituzioni di formazione superiore. Tale sospensione per periodi predeterminati di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, era possibile originariamente fino al 31 luglio 2020 – termine dello

stato di emergenza – con possibilità di modularne l'applicazione, sia in aumento che in diminuzione, sulla base dell'andamento dell'epidemia.

Il **DL 16 maggio 2020, n. 33**, convertito con modificazioni dalla **L. 14 luglio 2020, n. 74**, ha poi previsto, per un periodo valido fino al 31 luglio 2020, che le attività dei servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore fossero svolte con modalità definite di volta in volta con DPCM ai sensi del **DL 25 marzo 2020, n. 19**, convertito con modificazioni dalla **L. 22 maggio 2020, n. 35**. In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul proprio territorio, nelle more dell'adozione dei DPCM, le Regioni e Province autonome potevano altresì introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dai DPCM, informando contestualmente il Ministro della salute. In seguito questa disposizione è stata modificata nel senso che le Regioni potessero stabilire, informando contestualmente il Ministro della salute, delle misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte dai DPCM, o delle misure ampliative ma nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute.

Si sono poi succeduti, durante tutto il 2020, numerosi DPCM che, sulla base dell'evoluzione della situazione epidemiologica, hanno, innanzitutto, esteso progressivamente il ricorso alla didattica digitale integrata (DDI) nelle scuole di istruzione secondaria. In particolare, in base al **DPCM 3 novembre 2020**, su tutto il territorio nazionale, dal 6 novembre al 3 dicembre 2020, il 100% delle attività nelle scuole di istruzione secondaria di II grado si doveva svolgere tramite il ricorso alla DDI. Nelle Regioni cd rosse, il ricorso alla DaD si estendeva anche agli studenti del secondo e terzo anno di istruzione secondaria di I grado, ferma restando comunque la possibilità di svolgere attività in presenza per l'uso dei laboratori o per garantire l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e, più in generale, con bisogni educativi speciali, sempre con la garanzia del collegamento online con gli alunni della classe che erano in DDI. Nelle scuole dell'infanzia e in quelle del primo ciclo di istruzione, a eccezione di quanto già detto per le zone rosse, le attività didattiche continuavano a svolgersi in presenza ma con l'uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie, fatta eccezione per i bambini di età inferiore ai 6 anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina.

Alla fine del 2020 è stato adottato il **DPCM 3 dicembre 2020** che confermava l'attività didattica in presenza nei servizi educativi per l'infanzia, nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo e stabiliva che le

istituzioni scolastiche secondarie di II grado dovessero garantire, a decorrere dal 7 gennaio 2021, l'attività didattica in presenza al 75% degli studenti. Prima di tale data, l'attività didattica doveva essere svolta al 100% tramite il ricorso alla DDI. Tali disposizioni erano valide fino al 15 gennaio 2021, prorogate poi con il **DPCM 14 gennaio 2021** fino al 5 marzo 2021, e stabilivano appunto che dal 18 gennaio 2021 le scuole secondarie di II grado dovessero adottare forme flessibili nell'organizzazione didattica in modo che l'attività didattica in presenza fosse garantita almeno al 50% e fino a un massimo del 75% degli studenti. Il resto dell'attività doveva essere svolta a distanza, restando pur sempre garantita la possibilità di svolgere attività in presenza qualora fosse necessario l'uso di laboratori o per garantire l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità o con bisogni educativi speciali. Per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole dell'infanzia e nel primo ciclo, la didattica continuava a svolgersi in presenza con l'uso di dispositivi di protezione delle vie respiratorie, tranne per i bambini di età inferiore ai 6 anni e per gli aventi patologie o disabilità incompatibili con tale uso.

In seguito il **DPCM 2 marzo 2021** ha previsto ulteriori possibilità di ricorso alla didattica a distanza nelle scuole di ogni ordine e grado. Gli interventi successivi sono poi stati una serie di DL che hanno stabilito che fino al 31 dicembre 2021, si sarebbero continuate ad applicare le disposizioni contenute nel DPCM 2 marzo 2021, salvo diverse determinazioni recate dagli stessi DL. Dal 26 aprile 2021 e fino alla conclusione dell'a.s. 2020/2021, l'attività in presenza anche nel secondo e terzo anno della scuola secondaria di I grado (oltre che nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria) è stata prevista sull'intero territorio nazionale, con possibili deroghe solo in casi di eccezionale e straordinaria necessità e con la possibilità di svolgere comunque l'attività in presenza in caso di uso di laboratori o per garantire l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità o con bisogni educativi speciali.

Nell'estate del 2021, il **DL 6 agosto 2021, n. 111**, convertito con modificazioni dalla **L. 24 settembre 2021, n. 133**, nel quale è stato riversato, con modifiche, il **DL 10 settembre 2021, n. 122** (contestualmente abrogato) – ha poi previsto che nell'a.s. 2021/2022, sull'intero territorio nazionale, le attività dei servizi educativi per l'infanzia, delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie e secondarie di I e II grado debbano svolgersi in presenza, fermo restando, tuttavia, il potere di deroga da parte dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dei sindaci per specifiche aree del territorio o per singoli istituti, esclusivamente in zona rossa e in circostanze di eccezionale e

straordinaria necessità. In ogni caso, resta come sempre garantita la possibilità di svolgere attività in presenza per l'utilizzo di laboratori o per l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali.

L'intervento normativo più recente che ha riguardato anche il mondo della scuola è rappresentato dal **DL 7 gennaio 2022, n. 1**, che è andato a modificare le regole con le quali vengono gestiti i casi di positività in ambito scolastico. Per quanto riguarda la DaD è stabilito che: nella scuola primaria se i casi positivi sono due o più di due, la classe in cui si sono verificati deve attivare la DaD per la durata di 10 giorni; nella scuola secondaria di I e II grado (scuola media, liceo, istituti tecnici ecc.): con un solo caso di positività per classe è prevista soltanto l'autosorveglianza e l'uso in aula delle mascherine di tipo FFP2; se i casi sono due nella stessa classe è prevista la DDI per coloro che hanno concluso il ciclo vaccinale primario da più di 120 giorni, che sono guariti da più di 120 giorni, che non hanno avuto la dose di richiamo; per tutti gli altri, è prevista la prosecuzione delle attività in presenza con autosorveglianza e uso di mascherine FFP2 in classe; se i casi sono almeno tre nella stessa classe è prevista la DaD per 10 giorni.

Riparto di competenze tra Stato e Regioni

Alla luce del complesso quadro normativo sopra tratteggiato e a fronte delle differenze tra Regione e Regione e Province autonome in merito alla diffusione del virus e alla capacità delle strutture sanitarie territoriali di farvi fronte, la questione del riparto di competenze tra centro e periferia relativamente alla didattica nelle scuole, ovvero le decisioni sui tempi e sulle modalità di chiusura delle scuole in favore della DaD, si è fatta sempre più intricata, aprendo in certi casi anche questioni di conflitto di attribuzione e controversie giurisdizionali. Infatti, le Regioni, le Province autonome e i Comuni sono intervenuti, con ordinanze di necessità e urgenza, per disporre misure di prevenzione e di sicurezza sanitaria. Nel caso della didattica nelle scuole, per esempio, anche quando i DPCM la prevedevano in presenza, alcuni Comuni e alcune Regioni hanno disposto misure più restrittive, continuando con la didattica a distanza o aumentandone il numero di ore a scapito di quella in presenza. Si tratta di misure che hanno un impatto sul diritto all'istruzione e pongono diversi quesiti sui limiti stessi del potere di sindaci e presidenti di Regione e Province autonome di emanare ordinanze contingibili e urgenti, specie in un settore, come quello dell'istruzione, che, al pari della salute, è costituzionalmente garantito e richiede, pertanto, l'esercizio di un attento bilanciamento. Per tali ragioni può essere utile cercare di fare un po' di chiarezza al riguardo.

Il rapporto tra le istanze tese alla riapertura delle scuole e quelle che, invece, sono a questa contrarie in ragione di esigenze di tutela della salute di chi vi studia e vi lavora, nonché delle loro famiglie, è variamente composto dalle ordinanze regionali che regolano lo spazio loro concesso dai DPCM e dai decreti legge che ne costituiscono la fonte primaria. È opportuno premettere che tali ordinanze sono espressione di un potere amministrativo *extra ordinem*, utilizzabile per fronteggiare casi eccezionali e imprevedibili di pericolo di grave lesione a preminenti interessi generali di rilevanza costituzionale. Trattandosi quindi della manifestazione di un potere residuale e atipico, il suo esercizio legittimo è condizionato dall'esistenza dei presupposti tassativi, di stretta interpretazione, di pericolo eccezionale per l'igiene, la sanità, l'incolumità pubblica e via dicendo, tale da rendere indispensabile un intervento immediato e indilazionabile. Nel corso del tempo, soprattutto a opera della giurisprudenza, sono stati meglio definiti i requisiti di legittimità dell'esercizio di tale potere in quelle materie che non rientrano nella competenza legislativa regionale: il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, la temporaneità della misura adottata, la sussistenza di un pericolo irreparabile e imminente non altrimenti fronteggiabile, la proporzionalità. A ciò deve aggiungersi il limite "formale" rappresentato dalla necessaria motivazione e da un'adeguata istruttoria.

Il fondamento giuridico del potere generale dei vertici degli enti territoriali – regionali o comunali – di disporre in materia di igiene e sanità pubblica è previsto dalla [L. 23 dicembre 1978, n. 833](#), che all'art. 32 consente ai presidenti della Giunta regionale (o delle Province autonome) e ai sindaci di emanare ordinanze contingibili e urgenti, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. A ciò si deve aggiungere il potere loro specificamente attribuito di derogare alle norme di fonte statale in materia di Covid-19 previsto dalla normativa nazionale: inizialmente, con il [DL 25 marzo 2020, n. 19](#), coordinato con la legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35, tale potere è stato profilato in maniera più limitata, per cui nelle more dell'adozione dei DPCM, e con efficacia limitata fino a quel momento, le Regioni e Province autonome potevano introdurre misure restrittive ma soltanto «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso» ed «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale»; poi successivamente, già a partire dal [DL 16 maggio 2020, n. 33](#), coordinato con la legge di conversione 14 luglio 2020,

n. 74, tale potere è stato ampliato «per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali», cosicché le Regioni hanno potuto, sulla base di monitoraggi quotidiani delle curve epidemiologiche del loro ambito territoriale, «introdurre misure derogatorie restrittive» rispetto a quelle statali, «ovvero anche ampliative». Si è venuto dunque a creare un quadro complesso e non sempre molto chiaro in cui si è cercato di indirizzare il potere derogatorio delle Regioni onde evitare disposizioni confliggenti con le fonti statali ma lasciando comunque quel margine di discrezionalità necessario a gestire le specifiche realtà territoriali. In questo senso si è mossa la [L. 25 settembre 2020, n. 124](#) che ha introdotto l'art. 1-bis nel [DL 20 luglio 2020, n. 83](#), prevedendo un maggior coordinamento tra le fonti normative statali e regionali: in altri termini, le Regioni possono anche disciplinare taluni ambiti in attesa di eventuali interventi governativi e, d'altro canto, il Governo può prevedere che talune sue misure possano formare oggetto di ulteriori deroghe più o meno restrittive sulla base dei dati epidemiologici disponibili su base territoriale. È chiaro, quindi, che l'intervento derogatorio, più o meno restrittivo, della singola Regione o Provincia autonoma rispetto alla disposizione statale richiede sempre una condizione di necessità e urgenza della misura adottata, dando conto di quelle specifiche situazioni sopravvenute rispetto alla fonte statale vigente, di aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale che, a un tempo, legittimano l'intervento in termini più restrittivi del quadro statale e ne condizionano l'esercizio.

La materia della scuola costituisce un punto particolarmente delicato che ha determinato non pochi momenti di frizione tra potere statale e potere regionale: mentre i decreti e i DPCM più recenti non impongono la chiusura delle scuole, ma anzi tentano di temperare la prosecuzione delle attività didattiche e formative in presenza con le esigenze di tutela della salute tramite apertura degli istituti scaglionata, limiti percentuali alle ore di formazione erogate anche a distanza, riduzione dei numeri e della durata delle quarantene, alcune Regioni propendono per misure più radicali (chiusura – almeno per le fasce d'età più giovani – degli istituti scolastici; aumento delle ore di didattica a distanza ecc.). Ciò ha determinato numerosi contrasti, spesso risolti per via giurisdizionale.

Dalle molte pronunce che si sono susseguite nell'ultimo anno, si può ricavare che, data l'importanza fondamentale del diritto allo studio e della scuola come luogo formativo per i più giovani, la Regione o Provincia autonoma qualora intendesse sospendere o ridurre la didattica in presenza nelle scuole è tenuta a dare una motivazione tecnicamente affidabile, approfondita e conoscibile

a tutti, nonché sempre aggiornata sulla base di dati scientifici evidenziando il collegamento tra focolai attivi sul territorio e impatto dell'attività scolastica in presenza, e ad assumere provvedimenti sempre proporzionati al tipo di pericolo in modo da comportare il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti. Altrimenti le ordinanze regionali saranno dichiarate illegittime per vizio motivazionale e per violazione del principio di proporzionalità e dunque annullate, ripristinando la disposizione statale.

Nel conflitto tra i diritti alla salute e all'istruzione l'esito non è quindi di necessaria e automatica soccombenza dell'istruzione a danno della salute, ma è necessario che vi sia sempre un bilanciamento tra i due interessi e solo a fronte di impossibilità di tale "mediazione" la soccombenza del diritto all'istruzione (in presenza) è ammissibile in deroga alla disposizione statale che già a monte ha operato tale bilanciamento sulla base dell'analisi combinata di tutti i dati. Pertanto, la disposizione derogatoria regionale sarà legittima solo quando è proporzionale, non discriminatoria, temporanea, nonché dettagliatamente motivata sulla base di una valutazione completa, condotta alla luce di dati scientifici affidabili, che conduca a un giudizio di stretta necessità della misura.

Focus tematici

Accesso sicuro a internet. Tutele contro abusi, sfruttamento e violenza online nei confronti delle persone di minore età: un quadro normativo

Le tecnologie digitali sono parte integrante della vita dei bambini, delle bambine, degli e delle adolescenti in quanto strumenti di comunicazione e relazione, di informazione, studio, creatività e partecipazione. Nell'ultimo periodo, complice anche l'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione della pandemia da Covid-19, internet e le altre tecnologie digitali di comunicazione e informazione hanno avuto un ruolo ancora più preponderante nella vita dei più giovani. Basti pensare alla didattica a distanza che ha dominato l'ultimo anno scolastico e continua in parte a caratterizzare anche quello in corso. Si stima che attualmente sei adolescenti su dieci passino, in media, più di cinque ore al giorno connessi (in particolare fra le cinque e le dieci ore). È quanto emerge dall'indagine promossa da "Generazioni Connesse", il Centro italiano per la sicurezza in rete guidato dal Ministero dell'istruzione, e presentata in occasione del *Safer Internet Day 2021*, la Giornata mondiale dedicata all'uso positivo di internet. Negli ultimi anni è inoltre cambiata anche la qualità dell'uso di internet da parte delle persone di minore età con un aumento considerevole del ricorso ai social network quali principali strumenti di comunicazione e relazione tra amici, di partecipazione alla vita sociale, di informazione e di espressione della propria identità. L'uso massiccio delle tecnologie digitali e l'accesso sempre più facile a internet e ai suoi contenuti sottopongono bambini, bambine e adolescenti a una maggior esposizione ai rischi della rete: nel contesto online proliferano episodi di *cyberbullismo*, aumentano i fenomeni di abusi e violenze sessuali a danno di bambini, bambine e adolescenti, si diffondono fonti contenenti materiali di tipo pedopornografico. Le recenti misure di confinamento che hanno portato a un aumento del tempo trascorso su internet da parte delle persone di minore età, spesso senza supervisione, hanno esposto ancor di più queste ultime alle pratiche di abuso e sfruttamento, nonché al rischio di violazione dei dati personali.

L'utilizzo delle nuove tecnologie è alla portata di tutti e ingenera fenomeni di portata globale. Altrettanto a livello globale deve dunque essere affrontato il tema della difesa delle persone di minore età dai rischi che provengono da un uso scorretto e non consapevole di internet e delle altre tecnologie digitali. Anzitutto, la [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione del 20 novembre 1989, n. 44/25, all'art. 34 prescrive agli Stati di proteggere le persone di minore età da ogni forma di sfruttamento e abuso sessuale, mediante l'adozione di ogni adeguata misura a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire che esse: siano incitate o costrette a dedicarsi a un'attività sessuale illegale; siano sfruttate a fini di prostituzione o di altre pratiche sessuali illegali;

siano sfruttate ai fini della produzione di spettacoli o di materiale a carattere pornografico. Soprattutto a partire dalla fine degli anni Novanta in poi si sono susseguiti numerosi interventi normativi volti a incentivare i singoli Stati a sviluppare e rafforzare gli strumenti giuridici per prevenire e contrastare fenomeni quali la detenzione, la produzione, il commercio, la distribuzione di materiale pedopornografico in rete, la violenza e l'abuso delle persone di minore età su internet, l'adescamento e lo sfruttamento sessuale online e via dicendo. Il tema dell'accesso sicuro a internet, ai contenuti digitali e alle piattaforme di social networking è divenuto sempre più centrale nella riflessione giuridica internazionale, europea e nazionale. Si pensi, per esempio, alla tutela dei dati personali che vengono più o meno consapevolmente diffusi ogni volta che si accede a social network o siti internet; ai rischi di una scorretta navigazione in rete che può condurre a contenuti pericolosi o esporre il giovane utente a pratiche di abuso sessuale online; o, ancora, all'impatto delle *fake news* sulla corretta informazione e sull'oggettività necessaria alla creazione di una propria coscienza critica, soprattutto negli adolescenti, nel pieno della loro formazione psicologica, culturale e sociale.

Ciò è evidenziato anche nel *General Comment no. 25*, adottato il 2 marzo 2021 dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, [CRC/C/GC/25](#), che, nell'affrontare il tema del mondo digitale come potenziale strumento di realizzazione dell'intera gamma dei diritti civili, politici, culturali, economici e sociali delle persone di minore età, ne richiama anche i rischi per un accesso sicuro e consapevole alle tecnologie digitali.

Quella dell'utilizzo sicuro di internet e degli strumenti digitali, specialmente nell'era dei social media, è una priorità che si è manifestata anche a livello europeo. In particolare, nella recente comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, del 24 marzo 2021, [COM/2021/142 final](#), uno degli obiettivi programmatici di intervento riguarda proprio la lotta alla disinformazione e la tutela dei diritti delle persone di minore età nella società digitale. Si tratta di rendere lo spazio europeo un contesto nel quale le persone di minore età possano utilizzare in modo sicuro le risorse digitali e sfruttarne le opportunità per una piena e corretta informazione e per un esercizio consapevole dei propri diritti. Finalità simili sono perseguite anche mediante altri strumenti normativi come la direttiva del 13 dicembre 2011, [2011/93/UE](#), relativa alla "lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile"; la direttiva del 14 novembre 2018, [2018/1808/UE](#), sui "servizi di media audiovisivi";

la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, del 26 aprile 2018, [COM\(2018\)236](#). Sempre nell'ambito della Strategia sui diritti delle persone di minore età si è inoltre previsto che l'Unione europea continuerà a contribuire a potenziare le norme internazionali per la protezione delle persone di minore età dagli abusi sessuali promuovendo la cooperazione multipartecipativa anche attraverso il finanziamento a iniziative di cooperazione multilaterale come *WeProtect Global Alliance to End Child Sexual Exploitation Online*, che attualmente comprende 97 governi, 32 imprese tecnologiche a livello mondiale, 33 organizzazioni della società civile e istituzioni internazionali e 5 organizzazioni regionali e che intende migliorare la protezione delle vittime, individuare e perseguire i colpevoli, sensibilizzare l'opinione pubblica e ridurre la disponibilità di materiale pedopornografico online.

Più recentemente, il Parlamento europeo e il Consiglio Ue hanno approvato ulteriori norme per permettere ai fornitori di servizi online di individuare, segnalare e rimuovere materiale contenente abusi sessuali sulle persone di minore età. Infatti, secondo il [rapporto annuale della Internet Watch Foundation \(IWF\)](#), le tecnologie digitali da un lato hanno facilitato il compito ai criminali, permettendogli di raggiungere più facilmente le persone di minore età tramite l'uso di webcam, dispositivi connessi e *chat room* sui social media e nei videogiochi, dall'altro ne hanno garantito l'anonimato grazie all'uso di tecnologie come il *cloud computing* e il *dark web*. L'utilizzo delle suddette tecnologie da parte dei trasgressori ha complicato notevolmente il lavoro di indagine delle autorità preposte all'applicazione della legge e al perseguimento degli abusi sessuali su persone di minore età. Con il [regolamento del 14 luglio 2021, n. 1232](#), relativo a una deroga temporanea a talune disposizioni della direttiva 2002/58/CE, sono state perciò introdotte alcune norme temporanee allo scopo di consentire ai fornitori di alcuni servizi di comunicazione interpersonale di utilizzare tecnologie specifiche per il trattamento di dati personali e di altro tipo nella misura strettamente necessaria a individuare gli abusi sessuali online sulle persone di minore età sui propri servizi e segnalarli e a rimuovere il materiale pedopornografico online dai loro servizi.

Per maggior completezza, è utile infine richiamare anche il regolamento adottato dal Parlamento e dal Consiglio Ue del 27 aprile 2016, [2016/679/UE](#), entrato in vigore il 25 maggio 2018, relativo alla "protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati" che, nell'occuparsi specificamente della capacità del minore di prestare

il consenso in relazione ai servizi della società dell'informazione (art. 8, § 1), ha previsto che «per quanto riguarda l'offerta diretta di servizi della società dell'informazione ai minori, il trattamento di dati personali del minore è lecito ove il minore abbia almeno 16 anni. Ove il minore abbia un'età inferiore ai 16 anni, tale trattamento è lecito soltanto se e nella misura in cui tale consenso è prestato o autorizzato dal titolare della responsabilità genitoriale. Gli Stati membri possono stabilire per legge un'età inferiore a tali fini purché non inferiore ai 13 anni».

A tal riguardo, è da sottolineare, con specifico riferimento all'ordinamento italiano, come il **D.Lgs. del 10 agosto 2018, n. 101, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679**, abbia ritenuto di ridurre a 14 anni l'età minima per esprimere il consenso al trattamento dei propri dati in relazione all'accesso ai servizi della società dell'informazione. Ciò dunque richiede un impegno da parte delle istituzioni, parallelamente a quello della famiglia e della scuola, a incentivare la diffusione di una cultura digitale finalizzata a educare bambini, bambine e adolescenti, ciascuno in relazione al grado di maturità e al livello di accessibilità ai contenuti presenti in rete, a un utilizzo corretto dei servizi di informazione digitale, così come a una fruizione consapevole dei mass media e dei social media. In quest'ottica, si può segnalare, per esempio, la **legge del 20 agosto 2019, n. 92, Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica**, che, all'art. 5 in tema di educazione alla cittadinanza digitale, evidenzia la necessità di formare gli/le studenti/studentesse a essere in grado di evitare, usando tecnologie digitali, rischi per la salute e minacce al proprio benessere fisico e psicologico; essere in grado di proteggere sé e gli altri da eventuali pericoli in ambiente digitale; essere consapevoli di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti riconducibili alla disinformazione, al *cyberbullismo*, all'adescamento online, alla diffusione di immagini inappropriate e di dati personali sensibili e così via.

Più segnatamente, con riferimento al *cyberbullismo*, l'ordinamento italiano si è dotato di una specifica disciplina con la **legge del 29 maggio 2017, n. 71, Disposizioni a tutela delle persone di minore età per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo**, che intende tutelare il diritto delle nuove generazioni a una navigazione sicura, positiva e libera. Un provvedimento legislativo che, fin dall'inizio, è stato pensato non solo per le vittime, ma anche per il riscatto di quei ragazzi che, spesso inconsapevolmente, danneggiano i propri coetanei attraverso le piattaforme digitali.

Oltre a prevedere la possibilità per ciascun minore con più di 14 anni, genitore o chi esercita la responsabilità genitoriale, di poter inoltrare al titolare del trattamento o al gestore del sito internet o del social media un'istanza per l'oscuramento, la rimozione o il blocco di qualsiasi dato del minore vittima di *cyberbullismo*, l'attenzione è focalizzata sulla prevenzione e sull'educazione all'uso corretto di internet con la previsione, tra le altre cose, dell'obbligo per ogni scuola di individuare un responsabile per questi temi e di realizzare specifici interventi di formazione e sensibilizzazione.

Con riferimento alla lotta contro l'abuso e la violenza sessuale anche online, l'Italia ha mosso notevoli passi in avanti, già a partire dalla ratifica della **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica**, sottoscritta a Istanbul l'11 maggio 2011, avvenuta con **L. 27 giugno 2013, n. 77**, e in vigore dal 1° agosto 2014, contenente norme in materia di abusi sessuali su persone di minore età in ambito domestico; più recentemente, con la **legge del 25 luglio 2019, n. 69**, contenente nuove misure relative alla tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, anche denominata "Codice rosso". Tra i punti più significativi – in una società che deve impegnarsi sempre di più per tutelare questa tipologia di vittime – vi è certamente l'introduzione dei reati di *revenge porn*, sfregi e nozze forzate. Il nuovo testo impone, inoltre, una maggiore durezza in relazione ai maltrattamenti in famiglia e aumenta le pene per violenza sessuale e *stalking*. Più in particolare, con il reato di *revenge porn* si intende punire la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti in assenza del consenso delle persone in essi presenti. L'art. 10 stabilisce, infatti, che venga inserito, dopo il 612-bis, l'art. 612-ter, il quale prevede la pena della reclusione da uno a sei anni e la multa da 5mila a 15mila euro per chiunque, dopo aver realizzato o sottratto, immagini o video a contenuto sessualmente esplicito che erano destinati a rimanere privati, li invii, li consegni, li ceda, li pubblichi o li diffonda senza il consenso delle persone rappresentate, con la volontà di causar loro un danno. È previsto un aumento della pena qualora i fatti siano commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da una persona che sia o sia stata legata da una relazione affettiva alla vittima o qualora i fatti siano commessi con l'utilizzo di strumenti informatici o telematici. Inoltre, al quarto comma, è stabilito un aumento della pena che va da un terzo alla metà, quando la vittima è una persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o una donna in stato di gravidanza.

Focus tematici

Il congedo di paternità tra promozione della parità di genere e valorizzazione del ruolo del padre: un quadro normativo

Il congedo di paternità rappresenta un aiuto fondamentale nel promuovere la cultura della condivisione della cura dei figli e della genitorialità, nel favorire una piena eguaglianza di genere nella ripartizione dei ruoli e nella gestione del tempo lavorativo e familiare, nell'assecondare il desiderio di quei padri che vorrebbero seguire più da vicino la crescita dei figli nei primi mesi di vita, nell'incentivare un riequilibrio del mercato del lavoro stesso, da un lato favorendo l'offerta di lavoro femminile, troppo spesso bloccata dal carico di cura della famiglia che grava prevalentemente sulle donne, dall'altro aumentando la domanda di lavoro femminile da parte delle aziende, sradicando l'idea che avere figli sia un costo associato alle madri. Si tratta quindi di un segnale importante per scardinare la concezione secondo cui è sempre e solo la donna ad assentarsi dal posto di lavoro in seguito alla maternità e la gestione dei costi organizzativi ad essa associati debbano essere affrontati solo quando una dipendente diventa madre, ma non quando un dipendente diventa padre. Con riferimento all'ordinamento italiano, sebbene nel corso degli anni la morfologia degli istituti sia variata per renderli più idonei a soddisfare e combinare le istanze di protezione e paritarie, non si è assistito a una riduzione degli spazi di cura già previsti. Semmai vi è stata una estensione nella loro durata, come nel caso del congedo parentale o del congedo per malattia; oppure un ampliamento del loro ambito di applicazione, prevenendo che nel caso di parto gemellare il congedo parentale spetti a "ciascun genitore" per "ogni bambino" e le ore di riposo giornaliero siano raddoppiate. Come pure è stata annullata ogni residua differenza di trattamento attribuito a genitori naturali e genitori adottivi, riservando alla sola lavoratrice madre biologica, per ragioni insopprimibili di natura fisica, i soli istituti volti alla protezione della sua salute e di quella del nascituro. Ciò in ragione del fatto che, a ben vedere, stella polare della disciplina protettiva della maternità e della paternità, della regolazione di strumenti di conciliazione fra vita lavorativa e responsabilità familiari e di riassegnazione del lavoro di cura fra madri e padri, è l'interesse dei figli a crescere, soprattutto nei loro primi anni di vita, con la presenza dei genitori e a ricevere le migliori cure possibili.

Per queste ragioni, accanto al tradizionale istituto della maternità, sono stati previsti anche il congedo parentale e il congedo di paternità. Il congedo parentale è un periodo di astensione facoltativa dal lavoro riconosciuto ai genitori biologici e adottivi che siano in costanza di rapporto di lavoro dipendente, entro i primi 12 anni di vita del bambino per un periodo complessivo tra i due genitori non superiore a dieci mesi. I mesi salgono a 11 se il padre lavoratore si astiene dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato di

almeno 3 mesi. Tale periodo complessivo può essere fruito dai genitori anche contemporaneamente. Se il rapporto di lavoro cessa all'inizio o durante il periodo di congedo, il diritto al congedo stesso viene meno dalla data di interruzione del lavoro. Più in particolare, il congedo parentale spetta: (I) alla madre lavoratrice dipendente per un periodo continuativo o frazionato di massimo 6 mesi; (II) al padre lavoratore dipendente per un periodo continuativo o frazionato di massimo 6 mesi, che possono diventare 7 in caso di astensione dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato di almeno 3 mesi; (III) al padre lavoratore dipendente, anche durante il periodo di astensione obbligatoria della madre (a partire dal giorno successivo al parto) e anche se la stessa non lavora; (IV) al genitore solo (padre o madre) per un periodo continuativo o frazionato di massimo dieci mesi. In caso di utilizzo del congedo parentale viene riconosciuta un'indennità solo a determinate condizioni. In particolare: (I) l'indennità è pari al 30% della retribuzione, in caso di congedo utilizzato fino al 6° anno di età del bambino, per un periodo massimo e complessivo di 6 mesi tra i due genitori; (II) in caso di congedo utilizzato tra il sesto e l'ottavo anno di età del figlio, l'indennità (pari al 30%) spetta solo se l'interessato non superi una determinata soglia di reddito; (III) in caso di utilizzo del congedo dopo l'ottavo anno di età del figlio non viene corrisposta nessuna indennità.

Il congedo di paternità, invece, è rivolto esclusivamente ai padri lavoratori e si distingue in facoltativo e obbligatorio. Al lavoratore è riconosciuto il congedo di paternità, ossia il diritto ad astenersi dal lavoro per tutta la durata del congedo di maternità, o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono o affidamento esclusivo del bambino al padre. Quindi, diversamente dal congedo di maternità, il congedo spettante al padre non ha il connotato dell'obbligatorietà, ma è un diritto condizionato all'esistenza di determinati presupposti (es. morte della madre). Un discorso a parte va fatto per il congedo obbligatorio di paternità, trattandosi invece di un diritto autonomo del padre lavoratore che si aggiunge a quello della madre e che deve fruire, anche in via non continuativa, entro i cinque mesi di vita o dall'ingresso in famiglia o in Italia (in caso, rispettivamente, di adozione o affidamento nazionale o internazionale) del bambino. Attualmente, in Italia, è stato portato a dieci il numero dei giorni di congedo obbligatorio, prevedendone la fruizione anche nel caso di morte perinatale del figlio.

Con specifico riferimento al congedo di paternità, sebbene in Italia sia stato introdotto relativamente di recente e soprattutto sotto la spinta del diritto europeo, vi è stato tuttavia un progressivo potenziamento di questo strumento sia in termini di estensione della sua durata che

di diffusione del suo utilizzo tra i lavoratori. Certamente un impulso decisivo alla trasformazione degli strumenti di sostegno ai genitori lavoratori, accanto ai più tradizionali istituti di tutela della maternità, si è avuto dal contesto europeo. Già a partire dagli anni novanta del secolo scorso e più convintamente a partire dai primi anni Duemila, le istituzioni dell'Unione europea si sono mosse nella direzione di un riequilibrio tra i generi nella distribuzione dei ruoli genitoriali e nelle pari opportunità di conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa. Si possono richiamare, in questo senso, la Risoluzione del Consiglio Ue e dei Ministri del lavoro e delle politiche sociali del 29 giugno 2000, n. [2000/C218/02](#), relativa alla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare; la poco successiva Direttiva del Consiglio Ue del 27 novembre 2000, n. [2000/78/CE](#), che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio Ue del 5 luglio 2006, n. [2006/54/CE](#), riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, con le quali l'Unione europea ha iniziato a costruire un quadro di riferimento comune a tutti gli Stati membri all'interno del quale inquadrare le norme e le politiche di conciliazione vita/lavoro e raggiungere una parità di genere. Un ulteriore passo nel rafforzamento delle tutele specifiche previste per il padre lavoratore sono state fatte poi con la Direttiva del Consiglio Ue dell'8 marzo 2010, n. [2010/18/UE](#), che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BusinessEurope, Ueapme, Ceep e Ces e abroga la direttiva 96/34/CE e poi, più compiutamente, con la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio Ue del 20 giugno 2019, n. [2019/1158/UE](#), relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza. In particolare, quest'ultima norma è destinata ad abrogare la precedente Direttiva 2010/18/CE sul congedo parentale a partire dal 2 agosto 2022 e detta i nuovi requisiti minimi che tutti gli Stati membri dovranno attuare nel tentativo di aumentare le opportunità delle donne nel mercato del lavoro e rafforzare il ruolo del padre, o di un secondo genitore equivalente, nella famiglia. Beneficeranno di tali norme i bambini e la vita familiare, rispecchiando al contempo più accuratamente i cambiamenti sociali e promuovendo la parità di genere. Si è previsto, infatti, che il padre o il secondo genitore equivalente, se riconosciuto dalla legislazione nazionale, avrà diritto ad almeno dieci giorni lavorativi di congedo di paternità retribuito nei giorni vicini alla nascita o al parto del feto morto. Tale congedo dovrà essere pagato a un livello non inferiore all'indennità di malattia.

Sono stati poi aggiunti 2 mesi di congedo parentale non trasferibile e retribuito. Questo congedo sarà un diritto individuale, in modo da creare le condizioni adeguate per una distribuzione più equilibrata delle responsabilità. E infine si è previsto anche un cd. "congedo di assistenza" di almeno 5 giorni all'anno per i lavoratori che prestano assistenza personale a un parente o a una persona che vive nella stessa famiglia a causa di un grave motivo medico o infermità connesse all'età.

Con riguardo al contesto segnatamente italiano, la norma principale di riferimento sui congedi di maternità, parentali e di paternità è il *decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*, che ha disciplinato in maniera organica tutta la materia e che inizialmente riguardava i soli lavoratori dipendenti e poi successivamente ha ricompreso anche i lavoratori autonomi, gli iscritti alla Gestione separata dell'Inps e i liberi professionisti. Numerosi sono stati gli intervenuti di modifica e integrazione del testo unico e tra questi: il *decreto legislativo 23 aprile 2003, n. 115, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151*, che ha esteso, tra l'altro, il diritto al congedo parentale e alla tutela previdenziale alle lavoratrici autonome, limitatamente ad un periodo di 3 mesi, entro il primo anno di vita del bambino; il *decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119, Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi*; e la *legge 28 giugno 2012, n. 92, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*.

Quest'ultima, all'articolo 4, comma 24, lett. a) ha istituito in via sperimentale per gli anni 2013-2015 un congedo obbligatorio (di 1 giorno) e un congedo facoltativo alternativo al congedo di maternità (di 2 giorni) per il padre lavoratore dipendente, anche adottivo e affidatario, da fruirsene entro e non oltre il quinto mese di vita del figlio. Il papà può fruire dei due giorni di astensione facoltativa previo accordo con la madre che si vede ridurre di 2 giorni il proprio periodo di astensione obbligatoria (o congedo di maternità). A specificarne meglio le modalità di fruizione sono poi intervenuti il Ministero del lavoro con *decreto del 22 dicembre 2012, Introduzione, in via sperimentale per gli anni 2013-2015, del congedo obbligatorio e del congedo facoltativo del padre, oltre a forme di contributi economici alla madre, per favorire il rientro nel mondo del lavoro al termine del congedo* e l'Inps con *circolare del 14 marzo 2013, n. 40*. Un'altra importante riforma in materia di congedi si è poi avuta con il *decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, Misure per la conciliazione*

delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183. Il decreto ha innalzato, dagli 8 ai 12 anni di vita della prole, il periodo in cui sono fruibili i congedi parentali e, dai 3 ai 6 anni, il periodo per la c.d. "malattia bimbo". Ha previsto inoltre la possibilità per il lavoratore di chiedere per una sola volta la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, al posto del congedo parentale o entro i limiti del congedo ancora spettante.

Il congedo obbligatorio di paternità è stato poi prorogato per l'anno 2016, dalla legge di stabilità 2016 che ha altresì elevato a 2 giorni l'originaria astensione obbligatoria del padre, limitata a 1 giorno; per il biennio 2017-2018, dalla legge di bilancio 2017 che, per l'anno 2018, ha ulteriormente innalzato i giorni spettanti fino a 4; per l'anno 2019, dalla legge di bilancio 2019 che ne ha elevato la durata a 5 giorni; per l'anno 2020, il congedo obbligatorio è stato prorogato dalla legge di bilancio 2020 (*legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, co. 342*) che ne ha inoltre elevato la durata a 7 giorni. Per l'anno solare 2021, l'articolo 1, comma 363, lettera a), della *legge 30 dicembre 2020, n. 178* (legge di bilancio 2021) ha ulteriormente aumentato a dieci il numero dei giorni di congedo obbligatorio e ha ampliato la tutela del congedo stesso prevedendone la fruizione anche nel caso di morte perinatale del figlio. Il medesimo articolo 1, comma 363, lettera a), della legge 30 dicembre 2020, n. 178, poi, ha confermato anche la possibilità di fruire di 1 giorno di congedo facoltativo in alternativa alla madre ed ha ampliato la tutela del congedo stesso prevedendone la fruizione anche nel caso di morte perinatale del figlio. Durante il congedo il papà ha diritto a ricevere in busta paga il 100% dell'intera retribuzione.

Infine, la legge di bilancio per l'anno 2022 (*legge 30 dicembre 2021, n. 234*) ha stabilizzato i congedi del padre. Pertanto, a partire dal 2021 i congedi non sono più sperimentali e i padri lavoratori dipendenti possono fruirne in caso di nascita, adozione, affidamento o collocamento temporaneo di minori, ma anche in caso di morte perinatale del figlio. L'Inps con *circolare 3 gennaio 2022, n. 1* ha fornito quindi le prime indicazioni amministrative sulle nuove misure introdotte dalla legge di bilancio 2022 in materia di tutela della maternità e della paternità per le lavoratrici e per i lavoratori autonomi e in materia di congedo obbligatorio e facoltativo di paternità per i lavoratori dipendenti. Come detto, infatti, per questi ultimi, il congedo obbligatorio di paternità è diventato strutturale e della durata di dieci giorni. Confermata infine anche la possibilità, per il padre lavoratore dipendente, di astenersi per un periodo ulteriore di 1 giorno in sostituzione della madre durante il periodo di astensione obbligatoria che le spetta.

Focus tematici

Una ricognizione dei progetti di legge in discussione al Parlamento in materia di bullismo e cyberbullismo

Luca Giacomelli,
esperto in diritto minorile

Negli ultimi anni, il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo ha ricevuto una crescente attenzione da parte dell'ordinamento italiano anche a fronte dell'espansione di comportamenti prevaricatori posti in essere, anche attraverso l'utilizzo della rete, soprattutto a danno di adolescenti e del verificarsi di numerose vicende di cronaca dall'epilogo drammatico. Il bullismo è un fenomeno multiforme che rappresenta l'espressione di un malessere sociale che si traduce in una serie di comportamenti aggressivi di tipo abusivo/oppressivo e diffuso soprattutto in ambito giovanile.

Il bullismo può essere classificato come una specifica categoria di comportamenti aggressivi, caratterizzata da ripetizione nel tempo e da un definito squilibrio di potere. Chi è vittima di azioni di bullismo viene preso di mira più volte e non è in grado di difendersi facilmente, o perché si trova in una situazione di minoranza numerica, o perché è più piccolo e fragile, da un punto di vista fisico, rispetto all'aggressore, o più vulnerabile e meno resistente a livello psicologico della persona o delle persone che attuano nei suoi confronti simili comportamenti.

Per parlare di bullismo, distinguendolo da altre fattispecie di aggressività pur riscontrabili in ambito giovanile (ad esempio, goliardia, vandalismo, teppismo), sono state individuate alcune caratteristiche che ne definiscono in modo marcato i confini, e che possono essere così riassunte: a) l'intenzionalità, quale azione deliberata ed aggressiva da parte del bullo allo scopo di offendere o arrecare danno alla vittima; b) la persistenza, quale comportamento prepotente e/o aggressivo ripetuto nel tempo; c) lo squilibrio di forze (fisiche e/o psicologiche) tra le parti, quale asimmetria di potere fondata sulla disparità di forze tra il bullo che agisce e la vittima che non è in grado di difendersi; d) la natura sociale del fenomeno, quale consuetudine del bullo di aggredire o perseguitare la propria vittima alla presenza di altri compagni, spettatori o complici, che possono assumere un ruolo di rinforzo del comportamento dell'autore dell'illecito o semplicemente sostenerne e legittimarne l'operato.

Fenomeno certamente più recente è invece il cyberbullismo, ovvero la manifestazione *online* del bullismo. Negli ultimi anni, infatti, gli episodi di bullismo – che si realizzano tradizionalmente nei luoghi ove i/le bambini/e gli/le adolescenti sono maggiormente a stretto contatto tra loro e dove sono meno controllabili da genitori, insegnanti ed educatori (scuola, ambienti sportivi, spazi ricreativi etc.) – si sono progressivamente spostati nel mondo virtuale di internet e dei *social network*.

La rete è velocemente diventata lo scenario favorito da parte dei più giovani per mettere in atto questi episodi di violenza, forse proprio perché concepita dagli stessi quale “luogo virtuale” libero, ossia privo della sorveglianza di figure autoritarie.

Tuttavia, come è stato correttamente evidenziato, l'evoluzione tecnologica ed il cambiamento nelle modalità di comunicazione online, non ha consentito ai cd. “nativi digitali” di scindere con consapevolezza i comportamenti ammissibili in rete rispetto a quelli problematici e potenzialmente dannosi, sviluppando, parallelamente ad un uso consapevole ed intelligente di essa, anche un suo uso distorto ed improprio.

Il cyberbullismo può quindi essere descritto come il danno ripetuto e intenzionale causato da comportamenti vessatori, prepotenti, prevaricativi, offensivi, denigranti ed escludenti attuati attraverso l'utilizzo di computer, cellulari e altri canali elettronici.

Pur realizzandosi in una forma diversa rispetto al bullismo messo in atto nella vita reale, anche il cyberbullismo si presenta quale manifestazione del primo, ma con caratteristiche proprie, in quanto l'autore dell'illecito: a) può beneficiare spesso, al contrario della vittima, dell'anonimato; b) può diventare cyberbullo a prescindere dalla propria prestantza fisica o dal proprio grado di popolarità; c) può raggiungere la sua vittima in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo, ogni qualvolta voglia; d) può raggiungere una platea di spettatori praticamente illimitata.

L'Italia è stata tra i primi Paesi europei a introdurre la parola cyberbullismo all'interno del proprio ordinamento grazie all'approvazione della *legge 29 maggio 2017, n. 71, Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*. Tuttavia, prima di questa importante riforma, l'ordinamento non contemplava una normativa espressamente regolatrice del problema, bensì interventi disorganici che solo indirettamente si riferivano al bullismo, senza però darne una definizione precisa o univoca.

Tra i più risalenti, si può menzionare, per esempio, il *decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*, il quale, pur non parlando direttamente di bullismo, aveva introdotto alcune disposizioni atte a prevenirlo e contrastarlo in ambito scolastico.

Sempre in tale ottica, l'art. 5 bis del successivo *decreto del Presidente della Repubblica 21 novembre 2007, n. 235* aveva poi previsto l'adozione di un “*Patto educativo di corresponsabilità*”, da affiancarsi ai già esistenti regolamenti di istituto, lasciando alla libertà delle

single istituzioni scolastiche il compito di definire contenuti e modelli applicativi scaturiti dalle esigenze reali e dall'esperienza concreta delle scuole.

Una definizione di bullismo in termini giuridici, formulata in linea con quelle elaborate dalla psicopedagogia e dalla sociologia, come sopra analizzate, è invece contenuta, per la prima volta, nella *direttiva del Ministero della pubblica istruzione 5 febbraio 2007, n. 16, Linee di indirizzo generale ed azioni a livello nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo*, in cui si è precisato che l'espressione italiana «è la traduzione letterale di «*bullying*», parola inglese comunemente usata nella letteratura internazionale per caratterizzare il fenomeno delle prepotenze tra pari in contesto di gruppo. Il bullismo si configura come un fenomeno dinamico, multidimensionale e relazionale che riguarda non solo l'interazione del prevaricatore con la vittima, che assume atteggiamenti di rassegnazione, ma tutti gli appartenenti allo stesso gruppo con ruoli diversi. Il comportamento del bullo è un tipo di azione continuativa e persistente che mira deliberatamente a far del male o danneggiare qualcuno. La modalità diretta si manifesta in prepotenze fisiche e/o verbali». Altro intervento di rilievo nel contrasto al bullismo è stato poi costituito dall'art. 50, comma 1, lett. d), del decreto *legge 9 febbraio 2012, n. 5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, laddove è stata prevista la costituzione di reti territoriali tra istituzioni scolastiche al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse disponendo, alla lettera d) sopra indicata, l'individuazione di un organico di rete «atto ad incentivare l'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica». In seguito, anche la *legge 13 luglio 2015, n. 107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*, pur non definendo il fenomeno, ha espressamente affrontato l'argomento, stabilendo, all'art. 1, comma 7, lett. l), che le istituzioni scolastiche, nei limiti delle risorse, individuassero il fabbisogno di posti dell'organico in relazione al raggiungimento di taluni obiettivi formativi, tra i quali erano indicati, nello specifico, la prevenzione ed il contrasto di ogni forma di discriminazione e del bullismo, anche informatico.

Più recentemente, tra le misure nazionali relative alla voce Istruzione-Scuola, a valere sul Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche di cui al *decreto ministeriale 1 settembre 2016, n. 633*, l'art. 11 fa riferimento all'istituzione di un Piano nazionale per la prevenzione dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo per l'anno scolastico 2016/2017.

Certamente il momento di svolta è stata l'emanazione della legge n. 71 del 2017, atta a contrastare il fenomeno del bullismo e, più specificatamente, del cyberbullismo, con azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, sia nella posizione di vittime, sia in quella di responsabili di illeciti. Si tratta di un intervento organico che dimostra la presa in carico da parte delle istituzioni della serietà del problema e la volontà di predisporre degli strumenti efficaci di prevenzione e di sensibilizzazione educativa. All'articolo 1, comma 2, del testo si definisce il cyberbullismo come: «qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on-line aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori, ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo».

La gran parte degli interventi previsti dalla legge è destinata a trovare attuazione nelle scuole, le quali sono tenute a promuovere l'educazione a un uso consapevole della rete, nonché ai diritti e doveri collegati all'utilizzo delle tecnologie. Questa finalità è perseguita anche realizzando progetti dedicati in continuità nei diversi gradi di istruzione e elaborati dalle diverse scuole, in collaborazione anche con gli enti locali, i servizi territoriali, gli organi di polizia e le associazioni.

Per una precisa scelta del legislatore, la normativa non ha carattere repressivo, ma preventivo: non ha introdotto, infatti, nel nostro ordinamento un nuovo reato definibile quale reato di cyberbullismo, sul presupposto che sono già vigenti normative, *in primis* all'interno del codice penale ma anche nell'ambito della tutela dei dati personali, capaci di ricondurre alle condotte illecite dei cyberbulli fattispecie tipiche già esistenti, per le quali è previsto un adeguato sistema sanzionatorio.

All'articolo 4 è poi prevista l'adozione delle "Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto in ambito scolastico", aggiornate nell'ottobre 2017, che individuano: l'obbligo, per ogni istituto scolastico, di indicare un referente con il compito di coordinare le iniziative di prevenzione e contrasto al cyberbullismo, il quale potrà anche avvalersi della collaborazione delle forze di polizia, nonché delle associazioni e dei centri di aggregazione giovanile presenti sul territorio; la formazione dei docenti e un ruolo attivo degli studenti; la previsione di misure di sostegno e rieducazione dei minorenni coinvolti; la promozione da parte degli uffici scolastici regionali

di progetti di particolare interesse elaborati da reti di scuole, per promuovere sul territorio azioni integrate di contrasto al bullismo e al cyberbullismo e l'educazione alla legalità.

Merita segnalare anche la [legge 20 agosto 2019 n. 92, Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica](#), che, all'art. 5 in tema di educazione alla cittadinanza digitale, evidenzia la necessità di formare gli/le studenti/studentesse ad essere in grado di evitare, usando tecnologie digitali, rischi per la salute e minacce al proprio benessere fisico e psicologico; essere in grado di proteggere sé e gli altri da eventuali pericoli in ambienti digitali; essere consapevoli di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti riconducibili al bullismo e al cyberbullismo. Infine, nella [legge 30 dicembre 2021, n. 234, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024](#), ai fini della prevenzione e del contrasto del fenomeno del cyberbullismo con azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti degli alunni delle scuole di ogni ordine e grado, è significativa l'istituzione del Fondo permanente per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo (Art. 1, comma 671).

Ad dimostrazione del fatto che il contrasto al bullismo e al cyberbullismo è avvertito come un obiettivo prioritario da raggiungere e rispetto al quale impegnare tutte le istituzioni e tutti gli strumenti giuridici a disposizione, vi sono numerosi progetti di legge in corso di esame in Parlamento. Si tratta per lo più di proposte di modifica della legge n. 71 del 2017, al fine di ampliarne l'ambito di applicazione e di renderla più effettiva ed efficace mediante l'introduzione di strumenti anche repressivi.

Analizzando più nel dettaglio i diversi progetti di legge attualmente in discussione, si possono individuare alcune linee di indirizzo ricorrenti mediante le quali si auspica la riforma degli attuali strumenti giuridici per il contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo. Nella maggior parte dei casi, si suggerisce di intervenire sull'impianto legislativo della legge n. 71 del 2017 allo scopo di potenziarla e colmarne le lacune. Si propone di trasformarla in uno strumento di più concreta prevenzione del fenomeno, con il rafforzamento della sua portata repressiva.

Tra le principali lacune rinvenibili nel testo originario della legge n. 71 del 2017, che sono state evidenziate anche nel corso delle audizioni svoltesi presso la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, deve menzionarsi l'assenza di una definizione precisa del fenomeno di bullismo. Tale vuoto normativo non è di poco conto, poiché contribuisce a rendere maggiormente

fumosi i confini del fenomeno, generando dubbi ed incertezze interpretative. Contrastare un problema significa per prima cosa poterlo osservare e l'osservazione di un problema ne richiede una sua nitida perimetrazione.

Similmente viene proposto anche di chiarire meglio, pur se già presente nel testo di legge, la definizione di cyberbullismo con l'obiettivo di renderla maggiormente mirata, e soprattutto di inserire al suo interno alcune precisazioni che rendano la condotta del cyberbullismo non completamente sovrapponibile a quella della sua versione *off line*, rappresentata dal bullismo (ad esempio non necessarietà dell'elemento della reiterazione, quale aspetto costitutivo della condotta, come avviene invece quando si parla di bullismo).

Un altro profilo che ricorre nelle varie proposte di legge è la necessità di introdurre, in un'ottica più repressiva, i reati specifici di bullismo e di cyberbullismo. Le condotte, una volta descritte in maniera precisa e predeterminabile, dovrebbero essere previste anche quali fattispecie penali. Pertanto, al verificarsi degli effetti lesivi delle condotte, e fatte salve le clausole di riserva per gli eventuali più gravi reati, dovrebbe conseguire per il colpevole l'applicazione delle relative sanzioni penali. È sotto quest'ultimo profilo che si evincono le maggiori divergenze fra i diversi progetti di legge: in alcuni casi, la commisurazione delle sanzioni penali viene determinata nell'intervallo di pena previsto per gli atti persecutori, ai sensi dell'articolo 612 *bis* del codice penale, quale fattispecie oggi già sovente utilizzata per la punibilità di condotte ascrivibili a colui che si comporta da bullo, anche nella sua versione informatica o telematica; in altri casi, viene invece proposta una cornice edittale *ad hoc* con l'introduzione nel codice penale di un nuovo autonomo articolo – il 612 *quater* – specificatamente dedicato a tali fenomeni.

Infine, tra gli auspici di riforma che emergono dalle proposte in corso di discussione alle Camere, vi è anche la richiesta di: istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo allo scopo di svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, caratteristiche e cause dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo; monitorare la legislazione nazionale e regionale in materia; verificare l'attività di tutti i soggetti, istituzionali e non, che sono a vario titolo coinvolti in questo fenomeno; proporre soluzioni di carattere normativo e amministrativo al fine di realizzare la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del fenomeno.

Si riporta di seguito un elenco dei principali progetti di legge in materia, presentati nel corso della 18^o Legislatura e in corso di esame.

- **S.1747** - 18^a Legislatura
Sen. Alessandrina Lonardo (FIBP-UDC)
Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, in materia di contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo
3 marzo 2020: Presentato al Senato
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **S.1743** - 18^a Legislatura
Sen. Licia Ronzulli (FIBP-UDC)
Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e altre disposizioni per il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo
27 febbraio 2020: Presentato al Senato
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **S.1692** - 18^a Legislatura
Sen. Simone Pillon (L-SP-PSd'Az) e altri
Disposizioni per il contrasto della diffusione di bullismo, cyberbullismo, pornografia e violenza tra i minori
3 febbraio 2020: Presentato al Senato
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **S.1690** - 18^a Legislatura
On. Devis Dori (M5S) e altri
Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori
31 gennaio 2020: Trasmesso dalla Camera
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **S.1275** - 18^a Legislatura
Sen. Alberto Balboni (Fdi) e altri
Introduzione dell'articolo 612-*quater* del codice penale concernente il reato di bullismo
9 maggio 2019: Presentato al Senato
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **C.1834** - 18^a Legislatura
On. Giorgia Meloni (FDI) e altri
Introduzione dell'articolo 612-ter del codice penale, concernente il delitto di bullismo
7 maggio 2019: Presentato alla Camera
29 gennaio 2020: Assorbito

- **C.1543** - 18ª Legislatura
On. Maria Laura Paxia (M5S)
Introduzione degli articoli 612-ter e 612-*quater* del codice penale e altre disposizioni per il contrasto del bullismo e del bullismo informatico (cyberbullismo)
28 gennaio 2019: Presentato alla Camera
Da assegnare
- **C.1524** - 18ª Legislatura
On. Devis Dori (M5S) e altri
Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori
23 gennaio 2019: Presentato alla Camera
29 gennaio 2020: Approvato
- **C.643** - 18ª Legislatura
On. Federica Zanella (FI) e altri
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo
18 maggio 2018: Presentato alla Camera
16 ottobre 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

QUES- TIONI DI AT- TUALITÀ

RASSEGNA GIURIDICA
INFANZIA E ADOLESCENZA

La sezione prende in esame specifiche problematiche attinenti ai diritti e alla tutela dei minori di età mediante l'approfondimento di sentenze particolarmente rilevanti per l'evoluzione del dibattito in materia.

Questioni di attualità

Affidamento condiviso e collocamento paritario dei figli nell'ottica della valutazione del loro concreto interesse

Come si combina la recente introduzione, a opera della legge 8 febbraio 2006, n. 54, del collocamento paritario dei figli con il perseguimento del concreto interesse del bambino?

Marta Lavacchini,

esperta giuridica e collaboratrice Area infanzia e adolescenza, Istituto degli Innocenti

Il tema

La disciplina dell'affidamento dei figli in caso di crisi della coppia è stata modificata tanto dalla legge n. 54 del 2006 che dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, introducendo il c.d. principio della bigenitorialità.

L'art. 337 *ter* cc sancisce che il "figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale".

La novella del 2006 ha, a tal fine, introdotto il principio dell'affidamento condiviso quale criterio preferenziale della definizione dei rapporti del figlio con i genitori. Il giudice deve, in altre parole, valutare prioritariamente la possibilità che i figli restino affidati a entrambi i genitori, determinando i tempi e le modalità della loro permanenza presso ciascun coniuge. Solo ove tale tipologia di affidamento non appaia conforme all'interesse del bambino il giudice può affidarlo esclusivamente a uno dei due genitori.

Concetto diverso da quello di affidamento è quello di collocazione del figlio presso uno o entrambi i genitori. Infatti, la giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di chiarire che la regola dell'affidamento condiviso dei figli non esclude la collocazione del minore di età presso uno dei genitori, ritenendo idonea, dunque, la figura del genitore "collocatario" (Cassazione civile, sez. I, 12 settembre 2018, n. 22219). L'affidamento condiviso impone in realtà ai genitori l'adozione di un progetto comune, finalizzato alla miglior crescita del figlio. Ecco perché la prassi ha elaborato la figura del genitore "collocatario", presso cui il minore di età ha la residenza prevalente (rilevante anche sotto l'aspetto anagrafico), contrapposta a quella del genitore "non collocatario", nel presupposto che tale decisione venga adottata qualora risponda all'interesse del minore individuare un luogo che lo stesso possa vivere e percepire come la propria "casa".

Del resto rimane ferma la differenza, nel nostro ordinamento, tra collocamento legale paritario e custodia fisica condivisa dei figli. Mentre i Paesi del Nord Europa seguono la prassi di collegare questi due aspetti, la giurisprudenza italiana li mantiene come concetti separati e non necessariamente sovrapponibili.

Il nuovo impianto normativo, novellato nel 2006 e nel 2013, mostra che le decisioni del giudice in merito ai figli di minore età debbano essere caratterizzate da una valutazione del suo concreto interesse, senza automatismi.

Si tratta, infatti, non solo di decidere se l'affidamento debba essere condiviso o meno, ma anche se la collocazione del bambino debba essere paritetica, con notevoli conseguenze in tema di c.d. mantenimento diretto e di assegnazione della casa familiare.

L'art. 337 *ter* c.c. consente al giudice di adottare una decisione che dispone la permanenza del figlio per tempi paritetici con entrambi i genitori e il mantenimento diretto da parte di entrambi.

Il diritto del bambino di mantenere un equilibrato rapporto con entrambi i genitori, infatti, si traduce in una tendenziale situazione di equivalenza nella relazione di cura, di affetti e di tempo del figlio con entrambi i genitori in modo tale da assicurare la crescita equilibrata.

Le modalità concrete di tale diritto non possono però prescindere dalla valutazione in concreto della storia familiare del bambino e della famiglia. Si dovrà, in altre parole, tenere in considerazione elementi quali ad esempio l'età del bambino, la sua volontà nel caso di minorenni capace di discernimento, la distanza logistica delle abitazioni dei due genitori, gli impegni lavorativi e così via scorrendo.

Il principio della collocazione paritaria, infatti, se è senza dubbio preferibile e da privilegiarsi non può comportare alcun tipo di automatismo o di necessità per il bambino di trascorrere un tempo paritetico con entrambi i genitori.

Infatti, tale soluzione, secondo la più recente giurisprudenza di merito e di legittimità, deve essere presa considerando le condizioni di fattibilità e le caratteristiche del caso concreto (Tribunale Catanzaro, sez. I, 28 febbraio 2019, n. 443). Afferma, in proposito la giurisprudenza di legittimità, che l'affidamento condiviso non solo non richiede necessariamente una suddivisione paritaria dei tempi di permanenza dei figli presso ciascun genitore, ma nemmeno tempi simili.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in tema di c.d. mantenimento diretto da parte dei genitori, allorché realizza il principio di proporzionalità previsto dall'art. 337 *ter* co. 4 c.c.

Se, infatti, si potrà ricorrere al mantenimento diretto di entrambi i genitori nel caso di collocamento paritario dei figli presso di loro, la decisione in merito non potrà prescindere dalle condizioni economico reddituali dei due genitori che spesso sono, nel nostro Paese, sperequate in ragione di scelte familiari fatte in costanza di convivenza.

In tali circostanze, pertanto, potrà essere previsto un assegno c.d. perequativo che dovrà necessariamente essere posto a carico del genitore economicamente più solido. L'assegno perequativo può, peraltro, essere previsto anche in caso di tempi paritetici di

permanenza o addirittura in capo al genitore collocatario a favore del genitore non collocatario per realizzare le esigenze di crescita del minorenne e per garantire lo stesso diritto alla bigenitorialità (cfr. Cassazione civile, sez. I, 2 agosto 2013, n. 18538).

Un'ulteriore possibile conseguenza della collocazione paritetica dei figli attiene ai provvedimenti in tema di assegnazione della casa familiare. Qualora non sussista, infatti, la figura del genitore collocatario, la frequentazione equilibrata e continuativa di entrambi i genitori comporterà che l'assegnazione della casa familiare potrà rimanere al proprietario della stessa.

Non esistono, pertanto, delle decisioni standardizzate in materia. Sebbene la via della condivisione dell'affidamento, della collocazione e del mantenimento (diretto) dei figli sia per l'ordinamento da prediligere, nulla vieta una valutazione concreta dell'assetto familiare che disegni le esigenze del bambino sulla base delle caratteristiche della sua storia familiare e sulle sue concrete esigenze.

Quello che, in altre parole, deve essere valutato è l'interesse morale e materiale della prole, di talché se esso deve tendenzialmente comportare, in mancanza di gravi ragioni ostative, una frequentazione dei genitori paritaria con il figlio, tuttavia, nell'interesse di quest'ultimo, il giudice può individuare un assetto che si discosti da questo principio tendenziale, al fine di assicurare al minore di età la situazione più confacente al suo benessere e alla sua crescita armoniosa e serena (Cassazione civile, sez. I, 19 settembre 2020, n. 19323).

Nozioni di riferimento

Affidamento dei figli: l'affidamento dei figli rappresenta il provvedimento con il quale si definisce come ripartire e come esercitare la responsabilità genitoriale sui figli minorenni in situazioni di non-convivenza dei genitori con i figli. La legge n. 54 del 2006 (Affidamento condiviso dei figli) ha introdotto nel nostro ordinamento il principio della c.d. bigenitorialità, per cui l'affidamento dei figli in caso di separazione dei genitori non è più concesso, salvo ipotesi particolari, a un solo genitore, ma a entrambi.

Le decisioni di maggiore interesse per il figlio dovranno, quindi, essere assunte di comune accordo tra i genitori. Qualora questo manchi esse saranno rimesse al giudice che potrà stabilire che i genitori esercitino la responsabilità genitoriale separatamente limitatamente alle questioni di ordinaria amministrazione.

Mantenimento diretto: in seguito all'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto dell'affidamento condiviso, la responsabilità genitoriale sarà esercitata, per le questioni più importanti, da entrambi i genitori. La logica conseguenza del principio dell'affidamento condiviso è il c.d. mantenimento diretto: i genitori saranno chiamati entrambi a contribuire *direttamente* al mantenimento dei figli in misura proporzionale al loro reddito, salva la possibilità di prevedere un assegno c.d. perequativo a carico del genitore economicamente più solido.

Casa familiare: la casa familiare è un concetto che assume rilevanza nell'ipotesi di separazione o di divorzio per quanto concerne la sua assegnazione a uno dei due genitori nell'interesse dei figli. Si tratta della casa dove sono cresciuti i figli e che costituisce il centro dei loro affetti. Il principio in materia è costituito dalla necessità di garantire ai figli minorenni e maggiorenni non autosufficienti conviventi col genitore il mantenimento delle consuetudini di vita e delle relazioni sociali che in tale ambiente si sono radicate. La casa familiare va intesa pertanto, a determinati fini, in senso soggettivo e sentimentale e non necessariamente oggettivo.

Riferimenti normativi

Codice civile, artt. 337 ter, 337 quater 337 quinquies, 337 septies

Legge 8 febbraio 2006, n. 54, Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli

Decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219

Riferimenti giurisprudenziali

Cass. civ., sez. I, 13 febbraio 2020, n. 3652

Cass. civ., sez. I, 6 marzo 2020, n. 6471

Cass. civ., sez. I, 10 settembre 2020, n. 19323

Cass. civ. sez. I, 12 settembre 2018, n. 22219

Cass. civ., sez. I, 2 agosto 2013 n. 18538

Trib. Catanzaro, sez. I, 28 febbraio 2019, n. 443

* Le sentenze della Corte di cassazione sono ricercabili al link <http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/>

Dottrina di riferimento

BOTTON M., *Collocamento paritario dei figli: innovazione o illusione?*, in *Il Familiarista*, 3 maggio 2019.

CLEMENTE M., *La bigenitorialità non comporta l'affidamento per un tempo di pari durata presso ciascun genitore*, in *Giustizia Civile. com*, 23 aprile 2019.

FIGONE A., *Affidamento condiviso e tempi ridotti di permanenza del figlio con il genitore non collocatario*, in *Il Familiarista*, 12 aprile 2016.

MUSCIO R., *La permanenza alternata e paritaria del minore presso ciascun genitore è sempre la soluzione preferibile?*, in *Il Familiarista*, 8 novembre 2019.

PRADELLA E., *L'affidamento condiviso del minore non significa simmetrica ripartizione dei tempi di permanenza*, in *Il Familiarista*, 13 novembre 2020.

Per ulteriori approfondimenti consulta le ricerche su *Affidamento condiviso* e *Rapporti dei genitori separati/divorziati con i figli* tratte dal *catalogo della Biblioteca Innocenti Library*

Questioni di attualità

L'assunzione della testimonianza del minorenni nella fase delle indagini preliminari. I casi di incidente probatorio e le forme di tutela del minorenni

Quale tutela è prevista per l'assunzione della testimonianza dei minorenni nel procedimento penale qualora essa non sia rinviabile al dibattimento?

Marta Lavacchini,

esperta giuridica e collaboratrice Area infanzia e adolescenza, Istituto degli Innocenti

Il tema

L'assunzione della testimonianza nel procedimento penale viene, di regola, dal legislatore riservata alla fase del dibattimento all'interno della quale l'assunzione della prova avviene nelle forme del contraddittorio delle parti. Ciò permette di tutelare il principio di immediatezza tra l'assunzione della prova e la decisione sulla medesima.

Tuttavia, esistono delle particolari ipotesi, previste dall'art. 392 cpp, nelle quali non è possibile attendere il dibattimento e si procede pertanto ad assumere la testimonianza già nella fase delle indagini preliminari. Si tratta dei casi, appunto, di incidente probatorio.

L'incidente probatorio si sostanzia in un'udienza che si svolge in camera di consiglio senza la presenza del pubblico e nella quale, davanti al Giudice per le indagini preliminari, si assumono le prove nelle medesime forme prescritte per il dibattimento. Nel caso della prova dichiarativa, pertanto, attraverso l'esame incrociato.

Tra i vari casi previsti dall'art. 392 cpp nei quali l'incidente probatorio è disposto fuori dalle ipotesi di grave impedimento e minaccia rientra quello del minorenni o più in generale in cui la persona offesa è particolarmente vulnerabile (cfr. co. 1 bis art. 392 cpp).

In tali casi, l'incidente probatorio può essere richiesto dall'indagato o dal Pubblico Ministero (anche su richiesta della persona offesa).

Si tratta, in particolare, di due ipotesi. Nella prima, l'assunzione della testimonianza riguarda il minorenni o la persona offesa maggiorenne, e i procedimenti hanno ad oggetto i delitti di violenza alla persona indicati nel co. 1 bis dell'art. 392 cpp come i maltrattamenti in famiglia (art. 572 cp), pornografia minorile (art. 600 ter cp), violenza sessuale (609 bis cp) e così via enumerando.

Nella seconda ipotesi l'assunzione della testimonianza riguarda la persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità (cfr. art. 90 quater cpp) e i procedimenti possono avere a oggetto qualsiasi reato.

In tali ipotesi la *ratio* dell'incidente probatorio è duplice, da un lato, di controllo sulla credibilità e sull'attendibilità della deposizione della persona offesa o del minorenni nel momento in cui la memoria non ha ancora subito deformazioni a causa del passare del tempo; dall'altro lato, c'è la necessità di ridurre al minimo l'esposizione della persona offesa allo stress che inevitabilmente il processo penale causa.

In entrambi i casi, e quindi per quello che qui più interessa nell'ipotesi della testimonianza del soggetto minorenni, l'esame deve avvenire

con modalità protette che devono essere garantite anche nella fase dell'incidente probatorio, così come vengono garantite nella fase dibattimentale.

Sitratta, in primo luogo, del c.d. esame filtrato. L'esame del minorenni è condotto dal giudice, al quale le parti possono chiedere di porre domande o di fare contestazioni (art. 498 co. 4 cpp). Nell'esame il giudice può avvalersi dell'ausilio di un familiare del minorenni o di un esperto di psicologia infantile. Tali particolari modalità di acquisizione della testimonianza sono volte a tutelare la personalità del bambino o dell'adolescente ed evitare la sua suggestionabilità, seppure nell'ottica di valutare la veridicità di quanto da lui affermato.

In secondo luogo, è necessario che l'esame venga registrato.

In terzo luogo, è prevista un'ulteriore forma di protezione consistente nel "vetrospecchio" unitamente a un impianto citofonico.

Queste misure sono volte a tutelare la personalità del minorenni chiamato a deporre, onde evitare che gli vengano applicate le comuni modalità di acquisizione della prova testimoniale prevista per gli adulti (non definiti vulnerabili). Proprio in virtù di tali considerazioni parte della dottrina auspica per i minorenni la previsione di una vera e propria obbligatorietà dell'incidente probatorio, anche se tale esigenza deve porsi necessariamente in bilanciamento con la necessità di tutelare il diritto di difesa dell'imputato che ben può esplicarsi nella fase del dibattimento, piuttosto che in una fase così iniziale del procedimento penale come quella delle indagini preliminari.

Nozioni di riferimento

Vittima vulnerabile: è lo stesso codice di procedura penale a definire il concetto di vittima vulnerabile all'art. 90 *quater* cpp secondo il quale "la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato".

Procedimento penale: con tale espressione si indica una serie cronologicamente ordinata di atti diretti alla pronuncia di una decisione penale, ciascuno dei quali, in quanto validamente compiuto, fa sorgere il dovere di porre in essere il successivo e, al contempo, è esso realizzato in adempimento di un dovere posto in essere dal suo antecedente (CONSO). Il procedimento penale ordinario è suddiviso in tre fasi: le indagini preliminari, l'udienza preliminare e il giudizio.

Processo penale: l'espressione "processo penale" indica una porzione del procedimento penale che comprende le fasi dell'udienza penale e del giudizio. Il momento iniziale del processo corrisponde all'esercizio dell'azione penale, mentre quello finale riguarda la sentenza irrevocabile.

Indagini preliminari: le indagini preliminari costituiscono la prima fase del procedimento penale e ha inizio nel momento in cui una notizia di reato perviene alla polizia giudiziaria o al Pubblico Ministero e termina quando il PM esercita l'azione penale o ottiene dal giudice l'archiviazione richiesta. In via generale, la fase delle indagini preliminari è segreta (art. 329 cpp), salvo quando debba essere compiuto un atto c.d. garantito.

Incidente probatorio: l'incidente probatorio è quel meccanismo processuale mediante il quale la formazione della prova avviene in una fase anteriore a quella del dibattimento. Le parti possono avanzare al Giudice per le indagini preliminari o al Giudice per l'udienza preliminare la richiesta di raccogliere le prove con le stesse modalità previste in dibattimento.

Dibattimento: la fase del giudizio, la terza fase che compone il procedimento penale, a sua volta può essere suddivisa in tre sottofasi: gli atti preliminari al dibattimento (si pensi al deposito della lista testi o alla verifica della regolare costituzione delle parti in udienza), il dibattimento, gli atti successivi al dibattimento (che inizia quando il giudice si ritira in camera di consiglio per emettere la sentenza e termina con il suo deposito). Il dibattimento, in particolare, rappresenta quella sottofase nella quale il giudice, in udienza, dichiara formalmente aperto il dibattimento e si procede all'acquisizione delle prove nella fase dell'istruttoria dibattimentale.

Testimonianza: tra le prove acquisite nell'istruttoria dibattimentale vi è la prova testimoniale che avviene attraverso il sistema del c.d. esame incrociato (*cross-examination*) scandito dalle fasi dell'esame diretto, del controesame e del riesame (cfr. art. 498 cpp) che sottostanno a peculiari regole quanto alla proposizione delle domande, nonché delle domande ammesse o vietate.

Riferimenti normativi

Codice di procedura penale, artt. 90 quater, 392, 398, 498

Riferimenti giurisprudenziali

Cass. pen., Sez. VI, 15 luglio – 2 settembre 2020, n. 24996

Cass. pen., Sez. I, 17 ottobre 2018, n. 49963

Cass. pen., Sez. III, 26 luglio 2019, n. 34091

Cass. pen., Sez. III, 24 luglio 2009, n. 1260

** Le sentenze della Corte di cassazione sono ricercabili al link
<http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/>*

Dottrina di riferimento

COPPETTA M.G., *Il contributo dichiarativo del minorenni nell'incidente probatorio*, in *Il minorenni fonte di prova nel processo penale*, a cura di CESARI, Milano, 2008;

GIOSTRA G., *La testimonianza del minore: tutela del dichiarante e tutela della verità*, in *RIDPP*, 2005, 1027;

LUPU M., *La testimonianza del minore*, Foggia, 2007.

TONINI P., *Manuale breve diritto processuale penale*, Milano, 2021.

Per ulteriori approfondimenti consulta le ricerche su *Bambini, adolescenti e preadolescenti testimoni di violenza* e *Capacità testimoniali e testimonianze* tratte dal *catalogo della Biblioteca Innocenti Library*

