



Consiglio Regionale della Campania
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa
***"Disposizioni per la prevenzione del maltrattamento sui
minori"***

Reg. Gen. n.160/XI LEG.

Firmatario	Cons. Carmela Fiola
Cofirmatari	
Data documento	8 aprile 2022
Dirigente	Dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	Dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione
Assegnato per esame	VI Commissione Consiliare Permanente
Assegnato per parere	V e II Commissione Consiliare Permanente
AIR e analisi di fattibilità (art.86 R.I.)	Assente

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

NORMATIVA INTERNAZIONALE

Convenzione sui Diritti del Fanciullo, siglata a New York il 20 novembre 1989

Rapporto "Toward a world free from violence. Global survey on violence against children", pubblicato dal Rappresentante Speciale per le violenze contro i minorenni del Segretario Generale delle Nazioni Unite nell'ottobre 2013

General Comment n.13 (2011) CRC/C/GC/13 "Il diritto del minore alla libertà da ogni forma di violenza", del 18 aprile 2011

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

Art.6, par.1 TUE

Artt.82, par.2, e 83, par.1 TFUE

Principio n.11 pilastro europeo dei diritti sociali

Art.24, par.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio

RISOLUZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO

Risoluzione del Parlamento europeo (2019/2166(INI)), del 6 ottobre 2021, sull'impatto della violenza da parte del partner e dei diritti di affidamento

su donne e bambini

COMUNICAZIONI

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM(2021) 142 recante "Strategia dell'UE sui diritti dei minori", del 24 marzo 2021

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt.2, 29, 30, 31, 32, 117

Codice Civile

Artt.330 co.2, 333 co.1, 403

Codice penale

Artt. 572, 609 *decies*

Legge 12 luglio 2011, n.112

"Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza"

Legge 5 Aprile 2001, n.154

"Misure contro la violenza nelle relazioni familiari"

Legge 8 novembre 2000, n.328

"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"
(art.8)

Legge 28 agosto 1997, n.285

"Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"
(art.4)

Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n.502

"Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n.421"

Legge 27 maggio 1991, n.176

"Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo"

Legge 4 maggio 1983, n.184

"Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt. 1, 2, 8, 53 e 54

Legge regionale 28 dicembre 2021, n.31

"Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022" (art.6)

Legge Regionale 29 giugno 2021, n.5

"Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021" (art.42)

Delibera Ufficio di presidenza 19 novembre 2021, n.56

"Proposta di Regolamento per il funzionamento dell'Osservatorio per il benessere dell'infanzia e dell'adolescenza"

Legge Regionale 23 ottobre 2007, n.11

"Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della Legge 8 novembre 2000, n.328" (art.50)

PRINCIPALE NORMATIVA REGIONALE

Lazio

Legge Regionale Lazio 5 agosto 2020, n.7

"Disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia"
(art.26)

Liguria

Delibera della Giunta regionale Liguria 29 novembre 2013, n.1502

"Approvazione "Linee di indirizzo in materia di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale a danno dei minori"

Emilia-Romagna

Legge Regionale Emilia-Romagna 28 luglio 2008, n.14

"Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"

Molise

Delibera della Giunta regionale Molise 13 luglio 2006, n.974

"Approvazione "Linee-guida regionali per la rilevazione e la presa in carico di bambini e bambine vittime di violenza" - Provvedimenti"

PRASSI

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017

"Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n.502"

Deliberazione dell'Autorità per le Garanzie nelle COMunicazioni 19 febbraio 2002, n.2

"Assegnazione di risorse di numerazione al Ministero delle comunicazioni"

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001

"Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie"

GIURISPRUDENZA

Cassazione penale sez.VI, sentenza del 15 settembre 2021, n.41745

"Il reato di cui all'art. 572 c.p., esige il compimento di una sequenza di fatti, per lo più commissivi, ma anche di natura omissiva, i quali isolatamente considerati possono anche essere non punibili (atti di infedeltà, di umiliazione generica), ovvero non perseguibili (ingiurie, percosse o minacce lievi), o procedibili solo a querela, ma che acquistano rilevanza penale per effetto della loro reiterazione nel tempo; sicché può affermarsi che la condotta si perfeziona allorché si realizza un minimum di tali condotte, collegate da un nesso di abitualità; non è necessario che tali atti, delittuosi o meno, vengano posti in essere per un tempo prolungato, essendo, invece, sufficiente la loro ripetizione anche se perimetrata entro un limitato contesto temporale; mentre non rileva in senso ostativo alla configurabilità del reato, proprio in ragione della sua natura abituale, che durante tale periodo siano riscontrabili nella condotta dell'agente periodi di cosiddetta "normalità" e anche di intesa con il soggetto passivo"

Cassazione penale sez.II, sentenza del 10 settembre 2021, n.36393

"Ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 572 c.p. occorre che l'impiego indebito di strumenti correttivi si ripeta e, per l'effetto, nella classe si venga a realizzare un regime di sistematica prevaricazione in danno dei minori"

Cassazione penale sez.VI, sentenza del 1° febbraio 2018, n.10763

"Il reato di maltrattamenti in famiglia può essere realizzato anche mediante concorso per omissione in condotte commissive e, quindi, anche in assenza di un rapporto diretto tra reo e vittima. In tal caso, dal punto di vista soggettivo, poiché il reato di cui all'articolo 572 del Cp è punito a titolo di dolo generico, da ravvisare nella coscienza e nella volontà di sottoporre la vittima a un'abituale condizione di soggezione psicologica e di sofferenza, è necessario e sufficiente che il soggetto, tenuto ad attivarsi per impedire l'evento lesivo, abbia conoscenza dei presupposti fattuali del dovere di attivarsi per impedire tale evento e si astenga, con coscienza e volontà, dall'attivarsi, con ciò volendo o prevedendo l'evento; mentre in proposito sono irrilevanti le specifiche motivazioni che inducano l'agente a tale comportamento."

Corte europea diritti dell'uomo sez. grande chambre, 13 luglio 2000, n.39221

"In presenza di un conflitto, riguardante i diritti di un minore, tra il genitore naturale e il soggetto incaricato della tutela del bambino vi è il rischio che determinati interessi del minore, protetti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo, non siano mai sottoposti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: dei minori, quindi, possono adire la Corte anche, e a maggior ragione, se sono rappresentati da una madre in conflitto con le autorità, di cui critica le decisioni e la condotta alla luce dei diritti garantiti dalla convenzione. La situazione di una famiglia caratterizzata da ripetute violenze del padre sui bambini e sulla madre e dalle difficoltà di quest'ultima, affetta da disturbi della personalità, nel prendersi cura dei figli giustificano l'intervento delle autorità"

mediante la sospensione della potestà e l'allontanamento dei bambini. Un'interruzione prolungata dei contatti tra genitori e figli o incontri troppo distanti nel tempo può compromettere ogni seria possibilità di aiutare gli interessati a superare le difficoltà emerse nella vita familiare e di riunirli. Le decisioni dei tribunali miranti in principio a favorire lo svolgimento di incontri tra genitori e figli necessari a ristabilire i loro rapporti in vista di un eventuale ricongiungimento debbono essere eseguite in maniera effettiva e coerente. Di conseguenza, il tribunale per i minorenni ha un dovere di vigilanza costante sui servizi sociali affinché il loro lavoro non annulli la portata delle sue decisioni. In mancanza di spiegazioni esaustive e pertinenti, non è possibile imporre puramente e semplicemente a un genitore di vedere i propri figli affidati ad una comunità di cui alcuni responsabili sono stati condannati in passato per maltrattamenti e violenze sessuali. I precedenti penali di tali responsabili debbono indurre il tribunale per i minorenni ad esercitare un'attenta sorveglianza sullo svolgimento dell'affido e sull'influenza dei soggetti affidatari sui bambini e sui rapporti con il genitore.”

Osservazioni

1. La PdL in argomento rientra tra le competenze legislative della Regione, alla stregua della previsione costituzionale ex art.117, co.2 e 3;
2. si rileva un refuso nel testo legislativo, presente all'art.2, all'art.3, co.3 e all'art.5, co.3, ovvero è stata indicata la l.r. n.63/2021 in luogo della l.r. n.5/2021;
3. l'impianto normativo non è corredato da relazione tecnico-finanziaria, nonostante l'art.7 preveda, per l'attuazione dello stesso, oneri finanziari pari ad euro 500.000.

Con riferimento alla relazione tecnico – finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.

Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura. Va, al riguardo, evidenziata la rilevanza anche prospettica rinvenibile nell'art.17, co.3, della L. n.196/2009, come modificato recentemente dall'art.3, L. n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica. La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a *"ciascuna legge"*, si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

Tanto premesso, così come osservato anche dalla Corte dei Conti nella Deliberazione N. 08/SEZAUT/2021/INPR del 1 giugno 2021 – Sezione delle Autonomie – *"Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali"*, le clausole di invarianza

della spesa *"devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicative"* ed eventualmente corredate dalla relazione tecnico-finanziaria, ai sensi dell'art.13 del Regolamento regionale della Campania 7 giugno 2018, n.5 e dell'art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37, in linea con la normativa di finanza statale dettata dall'art.21, co.5 e ss., della L. n.196/2009 e *ss.mm.ii.*

Lo stesso art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37 prevede che, le proposte di legge e gli emendamenti che comportano oneri finanziari, siano corredate da una relazione tecnico-finanziaria in cui siano indicati i metodi, l'attendibilità e la quantificazione degli oneri, mentre in caso di leggi che non comportano ulteriori spese a carico del bilancio regionale, bisogna indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria.

Va aggiunto che, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale.

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella *"relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie"*) se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori, necessarie agli adempimenti richiesti dalle norme, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Il principio di copertura finanziaria delle leggi è stato declinato dalla Corte Costituzionale in una molteplicità di corollari, che trovano comunque basamento in una *regula iuris* sulla quale si è ormai consolidato in maniera granitica l'orientamento giurisprudenziale in materia: il *"canonizzato"* principio della copertura finanziaria *"credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale"*. A tale dettame si richiama un cospicuo numero di pronunce.

Sulla base di questo precetto, l'operazione di copertura finanziaria, pertanto, deve avvenire sulla scorta dei seguenti (alcuni) criteri, affermati più volte dalla Corte:

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una *<esplicita indicazione>* del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n.386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);
- b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a *"criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"* (*ex multis*, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);

- c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n.26 del 2013);
- d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che *"non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"* (sentenze n.18 del 2013, n.115 del 2012);
- e) l'onere e la copertura devono essere contestuali (cd. Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art.81 Cost.); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art.81 Cost. (sentenza n.192 del 2012);
- f) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione *"presunto"*, non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenze n.70 e n.192 del 2012);
- g) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n.147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);
- h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori (diritto all'istruzione del disabile) non può essere *<coperta>* (e compresa) solo *"nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio"*, in quanto legittimerebbe una decisione arbitraria dell'Ente di coprire in modo discontinuo i costi del servizio (diritto), precludendo ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (sent. n.275/2016);
- i) nell'ordinamento contabile non esiste un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali, essendo sempre possibile una volta venuto meno il titolo di una determinata spesa, procedere ad un diverso impiego delle relative disponibilità con variazioni di bilancio, ovvero, sempre con legge

regionale, intervenire mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in seguito al venir meno del relativo capitolo di bilancio (sent. n.108/2014);

l) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art.81, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008).

f.to

Il Funzionario titolare di P.O.

Salvatore Longobardi

Il Dirigente

dott.ssa Rosaria Conforti

C.P.