

Rassegna giuridica

luglio 2011

Sommario

Norme internazionali

ONU

Assemblea Generale

Consiglio per i diritti umani

Rapporto annuale del Rappresentante speciale del Segretario Generale per i bambini e i conflitti armati del 21 luglio 2011, n. A/HRC/18/38, *Promozione e protezione di tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali, incluso il diritto allo sviluppo*. 2

Unione europea

Consiglio dell'Unione europea

Raccomandazione 28 giugno 2011, *sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico*, pubblicata in GUUE del 1 luglio 2011, n. C 191 3

Norme italiane

Parlamento italiano

Legge 12 luglio 2011, n. 112, *Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata in GU 19 luglio 2011, n. 166 4

D.lgs. 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*, pubblicato in GU 27 luglio 2011, n. 173 6

Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca

Decreto 12 luglio 2011, Disposizioni attuative della Legge 8 ottobre 2010, 170, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*. 7

Giurisprudenza

Corte Costituzionale

Ordinanza 21 luglio 2011, n. 222. 7

Sentenza del 25 luglio 2011 n. 245 8

Norme regionali

Regione Emilia Romagna

Legge regionale 15 luglio 2011, n. 8, *Istituzione della commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini*, pubblicata nel BU Emilia-Romagna 15 luglio 2011, n. 109. 10

Norme internazionali

ONU

Assemblea Generale

Consiglio per i diritti umani

Rapporto annuale del Rappresentante speciale del Segretario Generale per i bambini e i conflitti armati del 21 luglio 2011, n. A/HRC/18/38, *Promozione e protezione di tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali, incluso il diritto allo sviluppo.*

Radhika Coomaraswamy in qualità di rappresentante speciale del Segretario Generale per i bambini e i conflitti armati ha presentato, durante la prima giornata di dibattiti della diciottesima sessione del Consiglio per i diritti umani, il suo Rapporto annuale relativo al periodo che va dal maggio 2010 al maggio 2011.

Nel Rapporto la rappresentante speciale ha messo in evidenza che anche oggi, spesso, i bambini continuano ad essere vittime dei conflitti armati e i loro diritti ad essere sistematicamente violati. Anzi, che la situazione è, per certi aspetti, ancora più grave che in passato perché durante i conflitti sono sempre più frequenti gli attacchi alle scuole e agli ospedali, e che ciò comporta per i bambini che si trovano in Paesi interessati da conflitti armati una sempre maggiore difficoltà di accedere all'istruzione e alle cure sanitarie. La rappresentante ha anche discusso circa la complessa questione della responsabilità dei bambini coinvolti nei conflitti armati, del loro accesso alla giustizia e, soprattutto, del modo in cui il sistema attuale consente al bambino testimone e vittima di testimoniare contro gli autori. Infine, la Rappresentante Speciale ha espresso apprezzamento per l'aumento delle ratifiche al Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia che riguarda il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, ma allo stesso tempo ha ricordato le sfide che ancora rimangono da affrontare, quali ad esempio, il limitato sviluppo, in alcuni Stati, dei **piani d'azione finalizzati al rilascio di bambini** e la perdurante **impunità** dei responsabili.

Agli Stati **Radhika Coomaraswamy** ha raccomandato di ratificare al più presto il Protocollo e di adottare una legislazione che proibisca esplicitamente e criminalizzi il reclutamento dei bambini nelle forze armate o in altri gruppi armati da impiegare nei conflitti armati; di esercitare la giurisdizione extraterritoriale al fine di rafforzare la protezione internazionale dei bambini contro il loro reclutamento; di stabilire meccanismi che possano identificare i bambini, anche tra i richiedenti asilo e i rifugiati, che sono stati o possono essere stati reclutati e impiegati nei conflitti armati; di proibire l'esportazione di armi verso Paesi che reclutano i bambini nei conflitti armati; di garantire una vera partecipazione dei bambini nei processi di giustizia quando vengono commesse gravi violazioni nei confronti dei loro diritti durante i conflitti armati; di considerare i bambini che commettono crimini internazionali vittime di quei reati perché una volta arruolati nelle forze armate o in altri gruppi armati sono costretti a commettere reati.

Unione europea

Consiglio dell'Unione europea

Raccomandazione 28 giugno 2011, *sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico*, pubblicata in GUUE del 1 luglio 2011, n. C 191

Nel 2010 il Consiglio aveva varato la strategia "Europa 2020" che si basava su tre priorità collegate tra loro: la crescita intelligente, la crescita sostenibile e la crescita inclusiva e, contestualmente, aveva individuato anche cinque grandi obiettivi fra i quali figurava la drastica riduzione, entro il 2020, del numero dei giovani che lasciano prematuramente la scuola (più esattamente, coloro che interrompono un ciclo di istruzione e formazione, che possiedono soltanto un diploma d'istruzione secondaria inferiore o più basso e che non continuano gli studi né intraprendono alcun tipo di formazione) grazie a degli investimenti mirati che, in ultima analisi, sarebbero serviti anche ad assicurare un futuro di prosperità e coesione sociale nell'Unione.

Ad un anno di distanza, il Consiglio ha adottato questa Raccomandazione con lo scopo dichiarato di aiutare gli Stati membri a combattere le cause dell'abbandono scolastico attraverso l'adozione di una strategia basata sulla formazione continua. Su un approccio, quindi, che induca gli Stati membri ad adottare non tanto delle misure di portata limitata, quanto delle strategie globali di lotta al fenomeno dell'abbandono scolastico, che siano capaci di coinvolgere tutti i settori collegati a questo problema e di agire in modo sistematico e coerente.

Per questo motivo la Raccomandazione delinea gli elementi principali per una politica coerente, globale e pragmatica contro l'abbandono scolastico, comprendente misure di prevenzione, intervento e compensazione. Misure che riguardano tutti i livelli di istruzione e formazione, gli aspetti strutturali dei sistemi di istruzione, i possibili interventi nelle scuole e le forme di sostegno per gli studenti a rischio di abbandono.

Così il Consiglio invita gli Stati membri a:

- insistere nell'individuare i principali fattori che portano all'abbandono scolastico e a monitorare l'evoluzione della situazione a livello nazionale, regionale e locale, al fine di individuarne le tendenze, indirizzando le strategie tenendo presenti i problemi specifici di quei bambini con bisogni educativi speciali;
- definire e attuare politiche globali e intersettoriali contro l'abbandono scolastico, in funzione delle rispettive situazioni.

Inoltre sollecita la Commissione ad appoggiare le azioni intraprese dagli Stati a livello nazionale:

- monitorando l'evoluzione della situazione negli Stati membri e promuovendo gli scambi di informazioni e di buone pratiche tra essi;
- promuovendo le politiche di riduzione dei tassi di abbandono scolastico in tutte le attività gestite dalla Commissione che sono dirette all'infanzia e alla gioventù e favorendo la cooperazione intersettoriale;
- con studi e ricerche comparative.

Norme italiane

Parlamento italiano

Legge 12 luglio 2011, n. 112, *Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata in GU 19 luglio 2011, n. 166

Con l'approvazione definitiva del disegno di legge S.2631, avvenuta il 22 giugno 2011, la Repubblica italiana ha finalmente scelto di dotarsi di quello che è considerato, a livello internazionale, uno degli strumenti più importanti per la protezione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età: l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'istituzione di questa figura può senz'altro essere vista anche come un atto d'attuazione delle prescrizioni contenute nella nostra Carta Costituzionale la quale, al secondo comma dell'art. 31, stabilisce che la Repubblica "protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo"; tuttavia, la stessa deve soprattutto essere vista come un atto di esecuzione degli obblighi gravanti sul nostro paese a livello internazionale. Infatti, la Convenzione sui diritti del fanciullo (stipulata a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con la legge 27 maggio 1991, n. 176) all'art. 18 comma 2, prevede che "al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori ed ai rappresentanti legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo"; mentre, a livello europeo, deve essere ricordato l'art. 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (stipulata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77) che chiede agli Stati parti di incoraggiare la promozione e l'esercizio dei diritti dei fanciulli, attraverso organi aventi, tra l'altro, funzioni di formulare proposte per rafforzare il dispositivo legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei fanciulli, e pareri sui progetti legislativi relativi alla stessa materia. Così, con la legge in commento, l'Italia - che pur negli anni ha dimostrato di essere uno Stato sollecito e sensibile alle problematiche minorili istituendo numerosi organismi dotati di specifiche competenze in materia¹ - va a colmare una lacuna legislativa che solo parzialmente un nutrito gruppo di Regioni aveva coperto, nei limiti delle loro competenze, istituendo delle figure preposte a tutelare i diritti dell'infanzia a livello locale.

Venendo all'analisi della nuova legge deve essere posto in rilievo che il legislatore - dopo aver evidenziato la necessità di adottare misure urgenti ma non emergenziali per l'attuazione dei diritti dei minori che vivono in Italia - si è chiaramente ispirato, nello scrivere il testo della legge, al superamento della convinzione secondo cui, nelle tematiche minorili lo Stato deve entrare in gioco solo (o quasi solo) quando il minore si trova senza una famiglia. Infatti, tale legge oltre a creare una figura che vigili sul rispetto delle norme all'interno delle strutture pubbliche e private nelle quali sono presenti dei minori ha anche affidato al Garante il compito di difendere a tutto tondo i diritti dei minori intervenendo sui grandi temi dell'infanzia e dell'adolescenza con uno sguardo particolarmente attento ai tristi fenomeni di cui oggi tanto si parla (il bullismo, l'anoressia, la bulimia, il dramma delle droghe, delle violenze perpetrate o subite, dalla pedopornografia a forme di sfruttamento nel lavoro).

La legge in commento disegna la nuova Autorità garante come un organo monocratico nominato d'intesa dai Presidenti della Camera e del Senato e scelto "tra persone di notoria

¹ Vedi, in particolare: la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, il Comitato per i minori stranieri, la Commissione per le adozioni internazionali e l'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

indipendenza, indiscussa moralità e specifiche e comprovate personalità nel campo dei diritti dei minori nonché delle problematiche familiari ed educative di promozione e tutela delle persone di minore età". Il suo mandato dura quattro anni ed è rinnovabile una sola volta e, durante lo stesso la persona chiamata a rivestirlo non può esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività che interferisca con l'esercizio delle funzioni e dei compiti che gli sono stati assegnati. Come tutte le "authority" il garante per l'infanzia e l'adolescenza "esercita le funzioni e i compiti assegnati, con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica" e, a questo fine, la legge istituisce anche l'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, alle dipendenze dell'Autorità, con un numero massimo di dieci unità.

La legge poi si sofferma specificatamente sulle competenze della nuova figura assegnando sia funzioni a favore dei minori di carattere generale che più specifiche. Così, all'Autorità garante, è attribuito un potere di proposta legislativa attraverso il parere sul Piano di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ma anche la funzione di offrire pareri ad altri organi istituzionali, quella di ascoltare i minori, e quella di collaborare con organismi internazionali ed europei al fine di promuovere l'attuazione delle convenzioni internazionali e della normativa europea vigente. L'Autorità Garante è chiamata a collaborare, oltre che con le reti internazionali dei Garanti anche con i garanti per l'infanzia istituiti nelle regioni, o con figure analoghe che le regioni stesse possono istituire, con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'Autorità garante, al fine di adottare linee comuni in modo da poterle promuovere anche in sede internazionale. Lo stesso promuove anche, a livello nazionale, studi e ricerche sulle tematiche minorili, avvalendosi dei dati e delle informazioni degli Osservatori che si occupano di studiare e monitorare la condizione afferente l'infanzia e l'adolescenza (in particolare, il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile) e, inoltre, riceve segnalazioni relative a violazioni dei diritti dei minori, effettua segnalazioni agli uffici competenti in merito a situazioni pregiudizievoli o di abbandono prendendo in esame, "anche d'ufficio", situazioni delle quali è venuto a conoscenza in qualsiasi modo nelle quali è possibile ravvisare la violazione (o il rischio di violazione) dei diritti dei minori. In tali casi, assunte le dovute informazioni e fatte le conseguenti valutazioni, può segnalare alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni le situazioni di disagio delle persone di minore età e, alla procura della Repubblica competente, gli abusi che abbiano rilevanza penale o per i quali possano essere adottate iniziative di competenza della procura medesima.

Infine, la legge in commento prevede che sia l'Autorità garante a presiedere la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza composta dai garanti regionali per l'infanzia al fine di collaborare e promuovere l'adozione di linee d'azione comuni per un costante scambio di dati e di informazioni ponendosi, in questo modo, come uno snodo essenziale tra i territori regionali italiani che presentano una variegata realtà di normative. Adesso, perché l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza inizi concretamente ad operare nel nostro paese non resta che il Governo stabilisca dove avrà sede la nuova figura (lo farà entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge) e che i Presidenti della Camera e del Senato provvedano, concordemente, alla nomina di una persona che abbia i requisiti richiesti dalla legge.

D.lgs. 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*, pubblicato in GU 27 luglio 2011, n. 173

Il decreto legislativo in commento costituisce un atto di attuazione della delega contenuta nell'articolo 23 della legge n. 183, del 4 novembre 2010 (il cosiddetto "collegato lavoro"), con la quale, tra l'altro, il Parlamento ha chiesto al Governo un'opera di riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi fruibili dai lavoratori, dipendenti pubblici e privati, allo scopo di razionalizzare e semplificare i criteri e le modalità di fruizione di detti permessi. Le norme sulle quali è intervenuto a questo fine il D. lgs 119 del 2011 sono principalmente due: il D.Lgs. 151/2001 in materia di rientro anticipato all'attività lavorativa per le madri lavoratrici e la legge 104/1992 per quanto riguarda il prolungamento della durata del congedo parentale per chi ha figli con un handicap grave. A questo proposito deve essere osservato che le modifiche apportate dall'art. 2 del D.lgs. n. 119 del 2011 all'art. 16 del D.lgs 151/2001 sono state dettate, almeno in parte, dall'opera della Corte costituzionale che - con la sentenza 4-7 aprile 2011 n. 116 - aveva chiesto una maggiore elasticità in tema di congedo obbligatorio dichiarando l'illegittimità di una normativa che non consentiva, nell'ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata, che la madre lavoratrice potesse fruire, a sua richiesta e compatibilmente con le sue condizioni di salute attestate da idonea documentazione medica, del congedo obbligatorio che le spetta (o anche solo di una parte di esso) dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare. Infatti, nella versione originale l'art 16 disponeva il divieto di rientro al lavoro per le lavoratrici madri in ogni caso, anche quando fossero le stesse donne a richiederlo; adesso, invece, nel caso di interruzione spontanea o terapeutica della gravidanza dopo il 180° giorno dall'inizio della gestazione, nonché in caso di decesso del bambino alla nascita o durante il congedo di maternità, l'obbligo di astensione dal lavoro non impedisce il reinserimento delle lavoratrici madri quando siano le stesse a richiederlo e purché accompagnino la loro richiesta con un'attestazione del medico specialista del Servizio sanitario nazionale che esclude ogni pregiudizio per la lavoratrice.

Anche l'art. 33 del D.lgs. 151/01 viene riscritto: infatti l'art. 3 del nuovo decreto stabilisce che per ogni minore con handicap grave, la lavoratrice madre, o in alternativa, il lavoratore padre (anche adottivo) hanno diritto al prolungamento del congedo parentale ed a fruire, entro il compimento dell'ottavo anno di vita del bambino, del congedo (in misura continuativa o frazionata), per un periodo non superiore a tre anni. Tale facoltà, tuttavia, è condizionata al fatto che il bambino non sia ricoverato a tempo pieno presso istituti specializzati a meno che i sanitari chiedano la presenza del genitore. La nuova disciplina chiarisce anche che il periodo di congedo è fruibile, in misura continuativa o frazionata, per un periodo massimo complessivo pari a tre anni.

Infine, l'art. 4 del D.lgs. n. 119 del 2011, che modifica l'art. 42 del decreto legislativo 151/2001, in materia di congedo per assistenza di soggetto portatore di handicap grave stabilisce che il diritto a fruire dei permessi di cui all'articolo 33, della L. n. 104 del 1992, spetta, in alternativa ai riposi giornalieri di cui al comma 1, ad entrambi i genitori, anche adottivi, del bambino con handicap in situazione di gravità, e che gli stessi possono fruirne alternativamente, anche in materia continuativa nell'ambito del mese. Per completezza deve essere segnalata anche la modifica apportata dall'art. 8 del D.lgs. in commento all'articolo 45 del D.lgs 151/2001 che adesso, in materia di adozione ed affidamento, si conforma a quanto stabilito nella sentenza del 2005 della Corte costituzionale (vedi sentenza 1° aprile 2003, n. 104) con la quale era stata dichiarata l'incostituzionalità del comma 1 di detto articolo, nella parte in cui prevedeva che i riposi previsti agli artt. 39, 40 e 41 si applicassero, anche in caso di adozione e di affidamento, «entro il primo anno di vita del bambino» anziché «entro il primo anno dall'ingresso del minore nella famiglia».

Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca

Decreto 12 luglio 2011, Disposizioni attuative della Legge 8 ottobre 2010, 170, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*.

Il Decreto - emanato ai sensi dell'art. 7 comma 2, della Legge 170/2010 - individua le modalità di formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici, le misure educative e didattiche da attuare fin dalla scuola dell'infanzia, nonché le forme di verifica e di valutazione per garantire il diritto allo studio nelle scuole di ogni ordine e grado degli studenti caratterizzati da Disturbi Specifici di Apprendimento (di seguito "DSA"). Il decreto dà attuazione alle norme contenute nella legge 170/2010 che ha inaugurato un nuovo ed ulteriore canale di tutela del diritto allo studio rivolto specificamente agli alunni con DSA, e diverso da quello previsto dalla legge 104/1992 per gli studenti affetti da disabilità. La tipologia di intervento prevista nel decreto per consentire il pieno esercizio del diritto allo studio per i soggetti con DSA si focalizza, principalmente, su una didattica individualizzata e personalizzata, su strumenti compensativi, su misure dispensative e su adeguate forme di verifica e valutazione. Così vengono riarticolate le modalità didattiche e le strategie di insegnamento sulla base dei bisogni educativi specifici, in tutti gli ordini e gradi di scuola, affinché questi studenti possano raggiungere gli obiettivi di apprendimento previsti. Ciò, a ben vedere, anche in ossequio a quanto stabilito dalla legge 53/2003 per la quale "la definizione e la realizzazione delle strategie educative e didattiche devono sempre tener conto della singolarità e complessità di ogni persona, della sua articolata identità, delle sue aspirazioni, capacità e delle sue fragilità, nelle varie fasi di sviluppo e di formazione".

Le Linee guida contenute nel Decreto presentano alcuni profili elaborati sulla base delle più recenti conoscenze scientifiche utili a realizzare interventi didattici personalizzati, nonché per utilizzare degli strumenti compensativi e per applicare delle misure dispensative. Esse, infatti, indicano il livello essenziale delle prestazioni richieste alle istituzioni scolastiche e agli atenei per garantire il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con DSA. Il documento presenta, inoltre, la descrizione dei Disturbi Specifici di Apprendimento, ampliando alcuni concetti pedagogico-didattici ad essi connessi e illustrando le modalità di valutazione per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con DSA nelle istituzioni scolastiche e negli atenei. Un capitolo è poi dedicato ai compiti e ai ruoli assunti dai diversi soggetti coinvolti nel processo di inclusione degli alunni e degli studenti con DSA: uffici scolastici regionali, istituzioni scolastiche (dirigenti, docenti, alunni e studenti), famiglie, atenei. L'ultimo capitolo, infine, è dedicato alla formazione.

Giurisprudenza

Corte Costituzionale

Ordinanza 21 luglio 2011, n. 222.

Con il deposito in cancelleria dell'ordinanza 222/20111, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 32, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), così come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), in riferimento agli articoli 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, della direttiva 27 gennaio 2003, n. 2003/9/CE (Direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri), e della risoluzione CE del 26 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi).

A tale conclusione i giudici della Corte Costituzionale sono giunti osservando che il giudice che ha sollevato la questione di costituzionalità (c.d. giudice a quo che nel caso in oggetto è il TAR del Piemonte) non ha adempiuto l'obbligo di cercare un'interpretazione costituzionalmente

orientata della norma sospettata di incostituzionalità prima di sollevare la questione dinanzi a lei. Infatti, già nel 2003 la Corte Costituzionale (vedi, sentenza 5 giugno 2003, n. 198) aveva chiarito che non è necessario un suo intervento quando le "eventuali residue incertezze di lettura" circa la legittimità costituzionale di una norma "sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione". Nel caso in esame le disposizioni portate all'esame della Corte sono, in particolare, quelle che annoverano tra i minori stranieri non accompagnati coloro che sono stati affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), ovvero, che sono stati sottoposti a tutela e, conseguentemente, subordinano la possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da "minore età" a "lavoro" al possesso dei requisiti che nella previgente disciplina erano richiesti unicamente per i minori non accompagnati.

Per chiarezza giova ricordare che la precedente normativa (introdotta con la Bossi-Fini, L.198 del 2002) prevedeva, in relazione ai minori stranieri non accompagnati, la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per minore età solo qualora lo straniero avesse seguito, per almeno due anni, un progetto di integrazione sociale e civile, e fosse in Italia da tre anni. Questa norma era stata poi interpretata, tra prassi ed alcune sentenze, in modo da includere fra i minori non accompagnati anche quelli sottoposti a tutela o affidati di fatto ad un parente. Fu allora che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 189/2003, dichiarò questa prassi illegittima, stabilendo che sia i minori affidati di fatto a parenti entro il quarto grado che quelli sottoposti a tutela, dovessero essere equiparati, ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, ai figli e agli affidati e quindi ottenere un permesso di soggiorno per lavoro o attesa occupazione. Tuttavia, a modificare nuovamente tale impianto normativo è intervenuta la legge n. 94 del 2009 che circa la conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età anziché consentire ai minori sottoposti a tutela, o affidati di fatto a parenti entro il quarto grado, la conversione diretta del permesso, ha unito la loro disciplina a quella dei minori stranieri non accompagnati, consentendo, di conseguenza, la conversione del permesso solo se al compimento dei diciotto anni abbiano seguito programmi di integrazione sociale e siano presenti sul territorio italiano da almeno tre anni.

Per questo motivo, con l'ordinanza n. 130 del 2011 con cui rimetteva gli atti alla Corte Costituzionale, il Tar Piemonte aveva rilevato che la nuova legge introduceva una definizione di minore straniero non accompagnato contraria alla legislazione nazionale e comunitaria e tale da frustrare l'affidamento dell'interessato nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello Stato di diritto. Inoltre veniva anche osservato come tale norma violasse il principio di uguaglianza dell'articolo 3 della Cost., in quanto verrebbe a comportare un uguale trattamento di situazioni non uguali "non potendosi annoverare tra i minori "non accompagnati" coloro che possono, invece, documentare l'esistenza di una situazione di tutela e di affidamento e, quindi, non potendosi, di conseguenza, applicare la medesima disciplina a soggetti che si trovano in condizioni sostanzialmente difformi". Adesso il compito di trovare la lettura costituzionalmente corretta della nuova disciplina torna di nuovo al giudice remittente.

Sentenza del 25 luglio 2011 n. 245

Con la sentenza in commento, la Corte Costituzionale si pronuncia sul caso sollevato dal Tribunale di Catania a cui si erano rivolti una cittadina italiana e un cittadino marocchino che si erano visti negare la celebrazione del matrimonio da parte dell'ufficiale dello stato civile perché l'uomo non aveva un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano. La Corte Costituzionale ha risolto la questione dichiarando l'illegittimità costituzionale

dell'art.116, primo comma, del codice civile modificato dall'art. 1, comma 15, legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

In questo senso gli articoli 2, 3, 29, 31 e 117 primo comma, della Costituzione offrono un sicuro fondamento alla pronuncia in commento: l'art. 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità; il 3 afferma il fondamentale principio di uguaglianza; il 29 garantisce il diritto fondamentale a contrarre liberamente matrimonio nonché l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi sulle quali è ordinato il sistema del matrimonio nel nostro ordinamento giuridico; l'art. 31 non consente l'interposizione di seri ostacoli alla realizzazione del diritto fondamentale a contrarre matrimonio; infine, l'art. 117, primo comma, della Costituzione prevede che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", da ricordare infine unitamente all'art. 12 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Osserva la Corte che benché la normativa introdotta di recente dalla legge 94/2009 - che ha posto come condizione per contrarre matrimonio l'esibizione all'ufficiale di stato civile della documentazione attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano, quando uno o entrambi i nubendi siano cittadini stranieri - trovi un suo fondamento nel fatto che lo Stato può legittimamente prevedere un trattamento diverso di situazioni simili sulla base di interessi pubblici², tuttavia, lo Stato non può introdurre un divieto di contrarre matrimonio in generale (che colpirebbe sia gli stranieri che gli italiani che in buona fede desiderino formare una famiglia) che, tra l'altro, risulta sproporzionato visto che già l'articolo 30, comma 1-bis, del D.lgs n. 286/1998 prevede che il permesso di soggiorno sia "immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole".

A tal proposito, la Corte ricorda anche il recente intervento della Corte europea dei diritti dell'Uomo (vedi la sentenza del 14 dicembre 2010, O'Donoghue and Others v. The United Kingdom, n. 34848/07) che ha stabilito che la normativa del Regno Unito in materia di capacità matrimoniale dei cittadini stranieri sottoposti alla normativa sull'immigrazione (quindi relativa a cittadini non facenti parte di Paesi dell'Unione europea o dell'Area Economica Europea) viola l'art. 12 e l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo concernenti rispettivamente la libertà matrimoniale e il principio di non discriminazione, affermando altresì che il margine di apprezzamento riservato agli Stati non può estendersi fino al punto di introdurre una limitazione generale, automatica e indiscriminata, ad un diritto fondamentale garantito dalla Convenzione (par. 89 della sentenza).

² La Corte qui si riferisce alla sicurezza e alla sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione" (inclusa la regolamentazione ordinata dei flussi migratori che implica certamente anche il contrasto dei matrimoni di comodo).

Norme regionali

Regione Emilia Romagna

Legge regionale 15 luglio 2011, n. 8, *Istituzione della commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini*, pubblicata nel BU Emilia-Romagna 15 luglio 2011, n. 109.

La Regione Emilia-Romagna, in armonia con la normativa dell'Unione europea, secondo i principi e per le finalità di cui agli articoli 3, 37, 51 e 117, comma settimo, della Costituzione, ed ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto, ha istituito, con sede presso l'Assemblea legislativa, la Commissione regionale per la promozione delle condizioni di piena parità tra donne e uomini. Tale commissione sarà composta da consigliere e consiglieri regionali in carica ed avrà il compito di essere l'organo consultivo della Regione per ogni questione riguardante provvedimenti ed iniziative in materia di contrasto ad ogni forma di discriminazione di genere, promozione di politiche di pari opportunità, con particolare riguardo alle condizioni di fatto e di diritto delle donne, anche migranti, e per la tutela e l'effettiva attuazione dei principi di uguaglianza e di piena parità tra donne e uomini.

Pertanto le funzioni esercitate dalla Commissione saranno finalizzate alla rimozione di ogni forma di disuguaglianza pregiudizievole, nonché di ogni discriminazione diretta o indiretta nei confronti delle persone, anche secondo i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, a valorizzare le differenze di genere e sostenere i percorsi rivolti all'affermazione della libertà e dell'autonomia femminile, diretti alla parità giuridica e sociale tra donne e uomini, a creare uno stretto raccordo e un dialogo permanente tra le donne elette nelle istituzioni, e tutti gli organismi che si occupano di pari opportunità e discriminazioni di genere, le rappresentanze femminili delle realtà economiche, imprenditoriali, professionali e del lavoro, nonché le realtà e le esperienze femminili presenti nella regione. La Commissione monitorerà i vari processi al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi, in particolare di garantire criteri equi di accesso ai servizi rivolti alle persone e alle famiglie, promuovendo e sostenendo la presenza delle donne nelle nomine di competenza regionale e sollecitando la realizzazione di iniziative volte a favorire la partecipazione attiva delle stesse alla vita politica, sociale, economica e culturale e svolgendo indagini conoscitive e ricerche sulle condizioni di vita materiali e simboliche delle donne nell'ambito regionale e sulle disparità in genere.