

**N**el corso della XV Legislatura sono state esaminate, dalle Commissioni preposte della Camera e del Senato, numerose proposte di legge in tema di diritti delle persone e della famiglia, che mirano soprattutto a modificare l'attuale legislazione sotto il profilo sostanziale.

Le questioni in esame sono molteplici, e riguardano, quanto ai diritti delle persone, il cognome dei coniugi e dei figli, lo stato unico di filiazione, le misure di tutela temporanea della salute dei

che riguardano la tutela e il sostegno della famiglia legittima, fondata sul matrimonio, e le politiche di promozione del welfare familiare e generazionale. Tormentata, ma non ancora del tutto affossata, è anche la discussione sul riconoscimento giuridico delle unioni civili.

Una tale massa di questioni - che riguardano i diritti delle persone (dai minori agli anziani, dai capaci agli incapaci, anche in relazione al diritto di salvaguardia della propria dignità, libertà e salute, nei vari stadi della vita), i rapporti personali e patrimoniali tra i coniugi in ambito di separazione e divorzio, i rapporti tra persone etero e omosessuali conviventi, nonché le politiche a sostegno della famiglia legittima e l'eventuale riconoscimento di diritti alla famiglia fondata sul matrimonio, quale soggetto giuridico in grado di farsi carico delle politiche di welfare familiare, in virtù di un principio di sussidiarietà orizzontale, in un quadro politico molto complesso in cui non è ben chiaro come vengano salvaguardate le competenze e il ruolo dello Stato - sarebbe stata, in altri tempi, demandata ad una commissione ministeriale per la redazione di un testo globale.

È indubbio che l'evoluzione del modello familiare e le esigenze di modifica della legislazione vigente in tema di diritti delle persone e della famiglia, avrebbero dovuto indurre l'attuale Governo a farsi carico dell'elaborazione di un progetto globale di riforma, di alto profilo, che senza paure e compromessi politici e confessionali, si ponesse l'obiettivo di portare a compimento la riforma del diritto di famiglia del 1975, tenendo conto delle trasformazioni avvenute nella società e nella famiglia italiana.

*Si è invece assistito ad un proliferare di proposte legislative sui diversi temi, il cui esame è stato suddiviso, a scacchiera, tra le Commissioni Giustizia della Camera e del Senato, e assegnato anche alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale e a quella Finanze e Tesoro.*

Come non rimanere perplessi di fronte a questo intreccio istituzionale, cui è stato demandato l'esame di questioni così delicate, e così importanti per la vita dei cittadini ?

*Il lavoro delle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato è stato peraltro molto intenso.*

In tema di **modifiche al codice civile in ma-**

## LO STATO DELLE PROPOSTE DI RIFORMA ALL'ESAME DEL PARLAMENTO

MILENA PINI\*

soggetti impossibilitati a provvedervi personalmente, le disposizioni in materia di consenso informato, direttive anticipate di trattamento e accanimento terapeutico, il testamento biologico, la successione mortis causa.

Altre proposte riguardano una parziale riforma della disciplina della separazione e del divorzio, ed in particolare i profili patrimoniali connessi alla separazione coniugale, l'abbreviazione dei termini per proporre la domanda di divorzio a seguito della separazione, le modifiche all'affidamento condiviso e all'assegnazione della casa familiare in ambito di separazione e divorzio.

Sono all'esame del Parlamento anche le proposte sulle misure di repressione degli atti persecutori e delle condotte motivate da odio o discriminazione fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, del reato di molestie insistenti, dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, e contro la violenza sessuale.

Infine sono in discussione numerose proposte

**teria di cognome dei coniugi e dei figli** - *SENATO, DDL 19, Sen. Vittoria Franco (Ulivo) e altri; DDL 26, Sen. Roberto Manzione (Ulivo); DDL 580 Sen. Milziade Caprili (RC-SE)*, è già stato approvato il testo con gli emendamenti da trasmettere in Aula.

La scelta è stata quella di attribuire al figlio il cognome di entrambi i genitori ex lege, stabilendo che il primo dei due cognomi sia quello del padre, salvo diversa decisione dei genitori, i quali possono stabilire un ordine diverso con dichiarazione concorde resa all'ufficiale dello stato civile all'atto del matrimonio o, in mancanza, all'atto di registrazione della nascita del primo figlio. Tale dichiarazione vale anche per i figli successivi al primo, anche se questi sia nato prima del matrimonio ma riconosciuto contemporaneamente da entrambi i genitori. Il figlio trasmetterà poi ai propri figli il primo dei suoi cognomi.

Il testo approvato recepisce anche la sostituzione, sul piano terminologico, in tutti i testi normativi vigenti e futuri delle espressioni «figlio legittimo» e «figlio naturale» con le altre «figlio nato nel matrimonio» e «figlio nato fuori dal matrimonio».

La stessa procedura di attribuzione del cognome è prevista per il figlio nato fuori dal matrimonio, riconosciuto da entrambi i genitori. In caso di riconoscimento da parte di un solo genitore, il figlio ne assume il cognome; in caso di successivo riconoscimento dell'altro genitore, il primo cognome del genitore che ha effettuato per secondo il riconoscimento, o la cui filiazione è stata accertata successivamente, può essere aggiunto al primo cognome del genitore che ha effettuato per primo il riconoscimento, se il figlio è maggiorenne, unicamente con il consenso di quest'ultimo, e che comunque il giudice deve sentire il figlio anche se questi è di minore età.

È stato pure approvato dalla Commissione Giustizia della Camera il testo di **revisione della normativa in materia di filiazione** - *CAMERA, DDL 2514 Governo Prodi-II "Delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione"*.

Il DDL si prefigge di eliminare le perduranti differenze tra figli legittimi e naturali, determinate dalla conservazione di due distinti stati di filiazione (legittima e naturale), con la conseguente esistenza di uno stato filiale deteriore rispetto

all'altro, dall'inammissibilità della acquisizione dello stato di figlio da parte di chi è stato generato in seguito ad incesto, dall'inesistenza di una relazione giuridica tra il figlio ed i parenti dell'altro genitore, dalle modalità di costituzione del rapporto genitoriale e di attribuzione del cognome, dalla disciplina relativa all'introduzione del figlio naturale nella famiglia legittima del genitore ai fini della convivenza, dalla facoltà dei figli legittimi di commutare in denaro o in beni immobili ereditari la quota spettante ai figli naturali sulla successione del genitore.

Viene quindi riconosciuto un unico stato di filiazione, e si prevede un intervento demandato con delega al Governo di modificare le numerose norme sparse nel corpo dell'ordinamento.

In particolare il DDL prevede l'aggiunta nel codice civile di un art 315 bis il quale, sotto la rubrica "Stato giuridico della filiazione", stabilisce che "tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico"; la sostituzione delle espressioni "figli legittimi" - "figli naturali" rispettivamente, con "figli nati nel matrimonio" e "figli nati fuori del matrimonio"; l'eliminazione della distinzione, di dubbia costituzionalità, tra figli riconoscibili e non riconoscibili in quanto nati da incesto, e la conseguente possibilità di riconoscimento e di accertamento della paternità e della maternità per tutti i figli, senza alcuna preclusione, fermo restando peraltro il divieto di sovrapposizione di più stati.

Il DDL si propone anche di incidere sui criteri di creazione dello stato, nonché sui mezzi di prova per il suo accertamento; sul piano probatorio viene modificata la presunzione di paternità nel matrimonio e reintrodotta il c.d. possesso di stato anche per i figli nati fuori del matrimonio.

Viene poi abrogato l'istituto della legittimazione in quanto teso ad assicurare un miglioramento dello stato filiale non più ammissibile, oltre che sostanzialmente inutile, alla luce dell'unificazione dello stato.

La riforma della materia era da tempo attesa, e se si arriverà all'approvazione dell'Aula verrà finalmente riconosciuto un unico stato di filiazione.

Si impone però una riflessione sulla terminologia proposta dal DDL, che sostituisce alle espressioni "figli legittimi" e "figli naturali" quella di "figli nati nel matrimonio" e "figli nati fuori del matrimonio", in quanto la discriminazione passerebbe in capo a chi sceglie o meno

di contrarre matrimonio. **Si perpetua così lo status di figlio in relazione all'istituto del matrimonio, mentre sarebbe stato preferibile eliminare ogni riferimento aggiuntivo.**

Di seguito si riportano i testi approvati dalle Commissioni, sulla modifica del cognome e sulla revisione della normativa in materia di filiazione.

È stato approvato anche il testo di **modifica al codice civile in materia di tutela temporanea della salute dei soggetti impossibilitati a provvedervi personalmente** - *SENATO, DDL 1050*, Salvi (Ulivo) e Caruso (AN) e *DDL 1690*, Taddei e altri (FI).

Nella relazione comunicata alla Presidenza del Senato l'8 novembre 2007, sul testo del Ddl 1050 che ha assorbito il Ddl 1690, si precisa che viene così introdotta nel codice civile una norma di carattere speciale, volta ad attribuire al cittadino la possibilità di scegliere la persona che, nell'ipotesi di sua inabilità, possa provvedere nel miglior modo possibile alla tutela dei propri bisogni psico-fisici. A tal fine sarà sufficiente - ai sensi del nuovo articolo 432-bis del codice civile così come modificato dall'articolo 1 della proposta normativa - una designazione del beneficiario in favore di una terza persona o di un ente, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata.

La persona designata assumerà quindi l'onere della tutela del benessere psico-fisico del beneficiario, della sua salute oltre che dei suoi immediati ed indifferibili bisogni. La designazione potrà essere rifiutata da parte del designato ovvero revocata dall'autore con le medesime forme.

Essa potrà anche avere luogo nei confronti di persona diversa da chi è legittimario e, in tale caso, le decisioni che il designato assumerà prevarranno su quelle di ogni altro.

**La previsione normativa sembra far riferimento alla possibilità di designare una persona convivente anziché un legittimario, che è contenuta anche nei progetti di legge che riconoscono le unioni civili, e in quelle sulle direttive anticipate. La scelta di presentare in via autonoma la proposta che riguarda la designazione di una persona per la tutela della salute dei soggetti impossibilitati a provvedervi, è un palese atto di sfiducia da parte della maggioranza di governo rispetto**

**alla possibilità di far approvare dal Parlamento quei testi legislativi.**

L'emendamento 1.0.1, approvato all'unanimità in Commissione, riguarda invece una questione processuale, e cioè la non necessarietà della difesa tecnica nella proposizione del ricorso per la nomina dell'amministratore di sostegno.

Secondo la relazione della Commissione Giustizia si è inteso così "eliminare l'incertezza interpretativa sull'applicazione dell'articolo 407 del codice di procedura civile in cui si versa attualmente a causa di una lettura non del tutto chiara che ne ha dato la Corte di cassazione".

In realtà la Cassazione e la Corte Costituzionale erano state molto chiare nell'affermare l'esigenza della difesa tecnica del ricorrente "ogni qualvolta il decreto che il giudice ritenga di emettere incida sui diritti fondamentali della persona, attraverso la previsione di effetti, limitazioni o decadenze, analoghi a quelli previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, per ciò stesso incontrando il limite del rispetto dei principi costituzionali in materia di diritto di difesa e del contraddittorio" (C. Cost. 128/07; Cass. 29 novembre 2006, n. 25366).

Quanto ai progetti di legge in materia di **testamento biologico e direttive anticipate**, giacciono in attesa che venga calendarizzato l'inizio del loro esame.

Al Senato sono stati presentati i *DDL 1735, Sen. Aniello Formisano (Misto, Italia dei Valori) Disposizioni in materia di consenso informato, direttive anticipate di trattamento e accanimento terapeutico*, e *DDL 1615, Sen. Gianpaolo Silvestri (IU-Verdi-Com) Disposizioni in materia di consenso informato e di testamento biologico al fine di evitare l'accanimento terapeutico*; alla Camera sono in attesa di esame la *PDL 1884, On. Tommaso Pellegrino (Verdi) e altri, Disposizioni in materia di consenso informato e di testamento biologico al fine di evitare l'accanimento terapeutico*, e la *PDL 1702, On. Franco Grillini (Ulivo) e altri, Disciplina dell'eutanasia e del testamento biologico*.

Sul tema delle direttive anticipate e del trattamento terapeutico, è dedicato un approfondimento su questo numero della Rivista.

Proposte di modifica legislativa sono state presentate anche in materia di separazione e divorzio.

È iniziato il 4 dicembre 2007 l'esame in Com-

missione Giustizia del Senato delle proposte di **modifiche alla disciplina della separazione personale e del divorzio** - **SENATO**, DDL 31 MANZIONE (Ulivo) *Modifiche al codice civile in materia di abolizione dell' addebito nelle separazioni*; DDL 152 ALBERTI CASELLATI (FI) *Modifica all'articolo 191 del codice civile riguardante il regime patrimoniale della famiglia*; DDL 154 ALBERTI CASELLATI (FI) *Norme in materia di indennità di fine rapporto nel regime patrimoniale dei coniugi*; DDL 238 MAGNOLFI e Vittoria FRANCO (Ulivo) *Disposizioni concernenti lo scioglimento del matrimonio e della comunione tra i coniugi*; DDL 275 MANZIO-NE (Ulivo) *Modificazioni della disciplina in tema di assegnazione della casa familiare nei procedimenti di separazione e divorzio*; DDL 1174 VANO ed altri (RC-SE) *Modifica alla legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di abbreviazione dei tempi di concessione dello scioglimento del matrimonio*; DDL 1432 SARO (DC-PRI-IND-MPA) *Modifiche alla disciplina in tema di separazione personale tra i coniugi, scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e successione ereditaria del coniuge*; DDL 1845 CARUSO ed altri (AN) *Modifiche della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio*.

Degli otto disegni di legge presentati in materia, quattro riguardano i **profili patrimoniali connessi alla separazione coniugale**, con la previsione dello scioglimento del regime di comunione legale alla data del deposito del ricorso di separazione, dell'estensione della comunione all'indennità di fine rapporto, come retribuzione differita in relazione agli anni in cui il rapporto di lavoro coincide con la convivenza matrimoniale, del riconoscimento di una percentuale dell'indennità di fine rapporto anche in caso di separazione dei beni se il coniuge è percettore di assegno di mantenimento.

Il **DDL 275**, presentato dal senatore Manzione, si propone di modificare la disciplina in tema di **assegnazione della casa familiare nei procedimenti di separazione e divorzio**, con l'introduzione nel codice civile dell'articolo 156-ter che, al comma 3, prevede che, in presenza di figli, il giudice possa attribuire il godimento della casa familiare al genitore con essi convivente o con il quale i figli trascorrono la maggior parte del tempo, rinvenendosi la scadenza naturale del provvedimento nel momento in cui i figli divengano maggiorenni e siano economicamente indipendenti. Il comma 4 del nuovo articolo

156-ter prevede che, in assenza di figli, il giudice possa attribuire il godimento della casa coniugale al coniuge economicamente più debole, nell'ambito della regolamentazione dei rapporti patrimoniali, prevedendo però che tale attribuzione non possa avere una durata superiore ai nove anni. In base al comma 6 infine il giudice, su istanza di parte, può esaminare nuovamente la situazione, nel caso in cui l'assegnatario non abiti o cessi di abitare stabilmente nella casa familiare, ovvero conviva con un terzo o contragga nuovo matrimonio. Il parametro di valutazione è l'interesse dei figli, mentre, in subordine, si considera la possibile variazione dei rapporti economici fra le parti.

Quanto ai quattro disegni di legge riguardanti i **tempi della procedura di divorzio**, il **DDL 1174** (RC-SE) mira ad eliminare la duplicità dei provvedimenti di separazione e di divorzio, e prevede la possibilità per i coniugi di presentare domanda di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio, anche indipendentemente dal tempo richiesto dall'articolo 1, comma 2, lettera b), nel caso in cui essi abbiano svolto, con esito negativo un tentativo di conciliazione in sede non contenziosa davanti al giudice di pace ai sensi dell'articolo 322 del codice di procedura civile, e, in tale sede, il giudice di pace abbia accertato l'esistenza di una crisi coniugale grave che non è stato possibile risolvere con tecniche conciliative. Tale accertamento costituisce condizione di ammissibilità della domanda di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio. Nell'accertamento il giudice di pace si avvale dell'opera di un ausiliare scelto tra psicologi, medici, avvocati specializzati in problematiche familiari e di mediazione familiare. Secondo questo progetto, condizione per la presentazione della domanda di scioglimento di matrimonio non è più il tempo della separazione, bensì l'accertamento dello stato di crisi del rapporto coniugale, compiuto dal giudice di pace.

Il **DDL 1432** (DC-PRI-IND-MPA) si propone di superare la disciplina necessariamente giudiziaria della separazione, dello scioglimento e della cessazione degli effetti civili del matrimonio, prevedendo una separazione consensuale davanti al notaio. Il disegno di legge contiene anche norme volte ad autorizzare convenzioni matrimoniali anteriori al matrimonio, con le quali si può convenire il regolamento dell'even-

tuale separazione personale o di cessazione degli effetti civili del matrimonio. Si riconosce inoltre ai coniugi la possibilità di convenire norme per la successione. Mentre il tempo di separazione previsto per la domanda di scioglimento resta di tre anni, il disegno di legge prevede che anche lo scioglimento possa realizzarsi con atto pubblico, pur prevedendosi, nell'interesse dei figli, un controllo del Tribunale in sede di omologazione.

Il **DDL 238** (Ulivo) è volto ad introdurre il principio della ragionevole durata nel percorso che conduce allo scioglimento del matrimonio. A tal fine l'articolo 1 riduce da tre anni ad un anno il tempo necessario per proporre la successiva domanda di scioglimento del matrimonio. L'articolo 2, riguardando i coniugi che sono in regime di comunione dei beni, stabilisce, con un comma aggiuntivo alla fine dell'articolo 151 del codice civile, che, nel caso di separazione personale, la comunione dei coniugi si sciolga nel momento in cui, in sede di udienza presidenziale, il presidente autorizza i coniugi a vivere separati.

Lo stesso obiettivo è contenuto nel **DDL 152** (FI), con una previsione più comprensiva, in base alla quale gli effetti dello scioglimento della comunione si producono nel momento in cui viene depositata la domanda relativa al procedimento di separazione personale, di annullamento, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Quanto, infine, al **DDL 1845** (AN) prevede una riduzione del termine, attualmente triennale, a far tempo dalla comparizione dei coniugi innanzi al presidente del Tribunale, per il periodo di separazione necessario alla proposizione della domanda di scioglimento. Si stabilisce che, tra la comparizione dei coniugi davanti al presidente del Tribunale, per essere da questo sentiti nella procedura di separazione personale, e la presentazione della domanda di scioglimento intercorrano sei mesi, salvo l'ipotesi in cui i coniugi siano genitori di figli infraquattordicenni, nel qual caso il termine è di un anno.

Poiché i disegni di legge presentano aspetti comuni, verrà presentato dal relatore un testo base che recepisca il contenuto di tutti i disegni di legge presentati.

**Anche in questo caso, ci si trova di fronte ad un impegnativo percorso di riforma della separazione e del divorzio, senza un serio ed**

**approfondito studio della materia, per cui accanto a previsioni normative da tempo attese e condivisibili (scioglimento della comunione all'atto del deposito del ricorso o contestuale ai provvedimenti presidenziali) se ne rinven-  
gono altre che non possono che essere definite folli (quali la competenza demandata al giudice di pace o al notaio, e le figure dell'avvocato e del mediatore familiare indicate come ausiliari del giudice !!).**

Rimane poi "fuori" la questione dell'**affidamento condiviso**, che registra numerose proposte di modifica della legge 54/06 depositate sia alla Camera (C. 2483 On. *Katia Bellillo* (Com. it.), C. 2360 On. *Riccardo Pedrizzi* (AN) e altri, C. 2342 On. *Francesco Paolo Lucchese* (UDC (CCD-CDU)), C. 2231 On. *Costantini*) che al Senato (S. 1344 Sen. *Stefano Cusumano* (Misto, Pop-Udeur) e S. 1399 Sen. *Pietro Fuda* (Misto, PDM)).

**In tema di violenza sessuale e di delitto di molestia insistente**, l'Assemblea della **CAMERA**, nella seduta del 17 ottobre 2007, preso atto delle conclusioni della Commissione Giustizia nella seduta del 11 ottobre, nel corso dell'esame dei progetti di legge C. 950 e abbinati, recanti disposizioni in materia di violenza sessuale e introduzione nell'ordinamento del delitto di molestia insistente, ha deliberato lo stralcio degli articoli 13 e 18 del disegno di legge C. 2169, con il nuovo titolo «*Misure di repressione degli atti persecutori e delle condotte motivate da odio o discriminazione fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere*» (C. 2169-ter), dell'articolo 7 della proposta di legge C. 1249, con il nuovo titolo «*Introduzione dell'articolo 609-ter.1 del codice penale, concernente il reato di molestie assillanti*» (C. 1249-ter), degli articoli 12 e 13 della proposta di legge C. 2101, con il nuovo titolo «*Introduzione del delitto di molestie insistenti*» (C. 2101-ter) e dell'articolo 3 della proposta di legge C. 2066, con il nuovo titolo «*Introduzione dell'articolo 609-bis.1, concernente il reato di molestie assillanti*» (C. 2066-ter).

Per quanto attiene alle restanti parti dei progetti di legge, queste assumono rispettivamente i seguenti titoli: «*Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia*» (C. 2169-bis), «*Nuove norme per il potenziamento della lotta contro la violenza sessuale*» (C. 1249-bis), «*Disposizioni in materia di reati in ambito*

familiare e di violenza sessuale» (C. 2101-bis) e «Nuove disposizioni contro la violenza sessuale» (C. 2066-bis).

Si prevede in tal modo un iter più veloce.

Rimane invece problematico il percorso delle proposte di legge sul **riconoscimento giuridico delle unioni civili** - *SENATO, DDL 18, Vittoria FRANCO ed altri (ULIVO) Norme sul riconoscimento giuridico delle unioni civili; DDL 62, MALABARBA (RC-SE) Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi; DDL 472, RIPAMONTI (IU-VERDI-COM) Disposizioni in materia di unioni civili; DDL 481 SILVESTRI ed altri (IU-VERDI-COM) - Disciplina del patto civile di solidarietà; DDL 589, BIONDI (FI) Disciplina del contratto d'unione solidale; DDL 1208, Maria Luisa BOCCIA ed altri (RC-SE) Normativa sulle unioni civili e sulle unioni di mutuo aiuto; DDL 1224, MANZIONE (ULIVO) Disciplina del patto di solidarietà; DDL 1225, RUSSO SPENA ed altri (RC-SE) Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi; DDL 1227, RUSSO SPENA ed altri (RC-SE) Disciplina delle unioni civili; DDL 1339, Ministro senza portafoglio per i diritti e le pari opportunità Barbara Pollastrini, Ministro senza portafoglio per le politiche per la famiglia Rosy Bindi - Diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi.*

Il Relatore Salvi ha proposto al Comitato ristretto, costituito il 20 giugno 2007, riunitosi per la prima volta il 12 luglio, una bozza di testo unificato, ed è stato deliberato lo svolgimento di audizioni informali. Il 18 luglio, in due distinte sedute, sono stati ascoltati prima i rappresentanti delle associazioni Arcigay e Arcilesbiche e successivamente della L.I.N.F.A., associazione rappresentativa delle cosiddette "nuove famiglie", mentre il 26 luglio è stato ascoltato il Forum delle famiglie. In due distinte sedute, il 27 settembre 2007 si sono svolte le audizioni del professor Francesco D'Agostino, Presidente dell'Unione giuristi cattolici e del professor Paolo Papanti Pelletier, ordinario di diritto privato all'Università di Roma Tor Vergata, mentre, il 18 ottobre, si è svolta l'audizione informale del professor Gérard Francois Dumont, dell'Università di Parigi, in materia di esperienza applicativa della normativa francese sui cosiddetti PACS.

In esito alle sedute del 20 settembre e del 23 ottobre, il Comitato ristretto ha deciso di procedere all'esame di proposte emendative alla bozza formulata dal relatore.

Il 21 novembre, preso atto, sulla base della quantità e della natura degli emendamenti presentati, che non esistevano le condizioni per procedere ad un esame "per consenso" e all'adozione di un testo proposto dal Comitato ristretto, si è deciso di concludere i lavori del Comitato stesso e di iscrivere nuovamente la materia all'ordine del giorno della Commissione Giustizia, dove verrà adottato come testo base il testo presentato dal relatore Salvi al Comitato ristretto.

È interessante rilevare che nell'ultima seduta del 4 dicembre 2007 il senatore Ria, rappresentante del PD-Ulivo, ha dichiarato, unitamente ai rappresentanti di AN e di FI, di non poter dare voto favorevole al progetto di legge in quanto, ritenendo che vada salvaguardata la famiglia fondata sul matrimonio ex art. 29 della Costituzione "quale elemento essenziale dell'organizzazione sociale, preesistente allo Stato e alla quale lo Stato riconosce, e non attribuisce, diritti", vadano evitate "trasformazioni troppo radicali, provocando il pericolo di una dissoluzione di valori, dettata dall'emergere di fattori disgregativi, fondati sull'egoismo personale, a danno dei fattori di unità e di solidarietà sociale".

Per tale ragione il rappresentante dell'Ulivo ha dichiarato di ritenere inadeguate le scelte del Governo in materia di diritti dei conviventi e le proposte di iniziativa parlamentare, nonché le analoghe proposte di iniziativa parlamentare, considerandole deboli sotto il profilo dell'analisi sociale, di basso profilo per quanto concerne la valutazione degli effetti di breve e medio periodo, carenti in rapporto ai principi costituzionali.

**La politica del Governo Prodi II sulla famiglia legittima e di fatto** è questione quanto mai complessa, e certamente non esprime una posizione unitaria.

Si deve però rilevare che mentre sul riconoscimento giuridico delle unioni civili si registrano posizioni differenti all'interno della stessa maggioranza, sembra invece emergere dal Governo un orientamento pacifico a sostegno della tesi (che si riferisce a posizioni di antica data, che furono proprie dell'ala più conservatrice della Democrazia Cristiana) che riconosce **la famiglia legittima, fondata sul matrimonio, come**

**soggetto giuridico e autonomo, in grado di organizzare e gestire il welfare familiare, prima ancora dello Stato.**

Questa tesi che ha fatto la sua comparsa ufficiale alla Conferenza Nazionale della Famiglia promossa dal Governo (24-26 maggio 2007) la si ritrova inserita nelle più recenti proposte di legge sulle politiche sociali e di sostegno alla famiglia.

La **Commissione Lavoro, Previdenza sociale del SENATO** ha infatti iniziato l'esame di alcune proposte di legge che riguardano il **welfare familiare** - DDL 1515, BOBBA (ULIVO) ed altri.

- Norme per la promozione del welfare familiare e generazionale; DDL 1544, VALPIANA ed altri (RCSE) - Istituzione del reddito minimo di cittadinanza per i bambini e le bambine; DDL 1576 LIVI BACCI (ULIVO) ed altri. - Istituzione del Fondo per i neonati e dotazione di capitale per i Giovani; DDL 1306, BURANI PROCACCINI (FI) ed altri. - Legge quadro sulla famiglia; DDL 1633, PISANU (FI) ed altri. - Disposizioni in materia di libertà economica della famiglia.

Nella relazione introduttiva del **DDL 1515 (Ulivo)** si afferma che "il legislatore ha adottato molto spesso un approccio individualistico ai temi che riguardano da vicino le famiglie, non considerando a sufficienza le implicazioni sottese nel legame familiare. Dalle politiche fiscali fino a quelle sociali, la famiglia era ed è la somma di individui: i diritti sono riconosciuti a particolari categorie sociali ed economiche (minori, anziani, donne; contribuenti, utenti ecc.). Tale logica politica, di guardare alla famiglia come somma di individui/categorie, ha in parte soilito i proponimenti contenuti nella Carta costituzionale, laddove tanto all'articolo 29, quanto all'articolo 31, si fa esplicito riferimento all'idea di famiglia come soggetto di diritto.

*Solo di recente alcune iniziative legislative hanno introdotto il soggetto famiglia come elemento di diritto tout court (si pensi ai richiami della legge 8 novembre 2000, n. 328).*

*Tali iniziative rimangono, tuttavia, tentativi estemporanei, per lo più non inquadrati all'interno di una politica unitaria e di sistema rivolta alla famiglia come soggetto che assicura la tenuta della società, mediando tra generi e generazioni.*

*Ripartire quindi dalla Costituzione è una tappa obbligata per ripensare politiche familiari che siano più eque e, al tempo stesso, che sappiano assecondare i desideri, il futuro e la progettualità delle*

*famiglie, anche e soprattutto nelle loro scelte e nelle loro aspettative."*

**La relazione prosegue mettendo in luce l'esigenza di rimuovere gli ostacoli che oggi limitano la maternità e la paternità, e l'occupazione soprattutto femminile. Obiettivi assolutamente condivisibili, ma che dovrebbero sfociare in interventi concreti di politica sociale ed economica promossi e gestiti a livello pubblico. Come non chiedersi che legame ha questo doveroso e necessario intervento di politica sociale ed economica con il soggetto giuridico "famiglia"?**

Il rappresentante dell'Ulivo lo spiega con queste parole: "..... Il presente disegno di legge risponde ad un problema sociale pressante, adottando un approccio che si basa su un'idea di famiglia come soggetto unitario e di diritto, coerentemente con i fondamenti della nostra Carta costituzionale. Pensare alla famiglia come principale aggregato sociale significa considerare un modello di welfare in termini di sistema. In tale prospettiva, attraverso una serie di interventi legislativi mirati, questo disegno di legge intende valorizzare l'investimento familiare e generazionale rispetto a quattro assi prioritari d'intervento..."

**L'insistenza sulle politiche di welfare familiare strettamente connesse al soggetto giuridico "famiglia", "come riconosciuto dalla Costituzione", apre la strada al dubbio che si faccia riferimento alla sola famiglia fondata sul matrimonio, in quanto non si vede come possa essere riconosciuta come soggetto di diritto la famiglia di fatto, stante il contestuale tormentato iter parlamentare.**

Forse che il Governo Prodi ritiene costituzionale garantire agevolazioni fiscali, prestazioni sociali ed assistenziali solo a nuclei familiari legittimi con figli "nati dentro il matrimonio" ?

**Risorge il timore che ho espresso all'inizio, che la residua discriminazione attuale tra figli legittimi e naturali diventi una ben più consistente discriminazione tra famiglie legittime con figli (nati nel matrimonio) e famiglie di fatto con figli (nati fuori dal matrimonio).**

Nello stesso senso si muove il DDL 1306 presentato da BURANI PROCACCINI (FI) che propone una *Legge quadro sulla famiglia*.

Anche il disegno di legge quadro sulla famiglia parte da alcune premesse di carattere generali sulla famiglia come «cellula primigenia» del-

la società e sul suo rapporto con le istituzioni pubbliche, e si richiama al dettato dell'articolo 29 della Costituzione, per delineare una **articolata normativa che rafforza il riconoscimento della famiglia fondata sul matrimonio, "di cui lo Stato riconosce e promuove i diritti"**.

In particolare si impegna lo Stato - per la realizzazione dei diritti della famiglia fondata sul matrimonio - a creare e incrementare adeguati servizi pubblici rivolti a supporto dei bisogni dei membri della famiglia (**solo quella legittima?**). Pertanto lo Stato:

- a) *"attua, nel rispetto delle convinzioni etiche di ciascun cittadino, programmi di intervento informativo e di sostegno finalizzati alla tutela della vita in ogni suo stadio, dalla fase prenatale, favorendo la maternità, al puerperio sino alla senilità;*
- b) *garantisce il diritto alla salute di ogni individuo, rimuovendo a suo favore ogni ostacolo di ordine economico e sociale, che possa impedire il suo sviluppo e la sua piena funzionalità nella famiglia e nella società."*

È una previsione di "impegni" che lascia perplessi: **si tratta di una politica di sostegno alla scelta di maternità e al diritto alla salute, o si mira ad un intervento di controllo pubblico sulle scelte di vita e di cura che rientrano nella sfera della libertà di decisione delle persone?** Altri dubbi suscita la previsione di riconoscere per legge il ruolo primario dell'associazionismo familiare nella gestione dei servizi per le famiglie. Secondo l'art. 5 del DDL 1306:

1. *"Lo Stato riconosce il principio della sussidiarietà orizzontale in ambito sociale in base al quale sono gestite dal servizio pubblico le funzioni che non possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati come singoli o nelle formazioni sociali in cui svolgono la propria attività."*
2. *In base al principio di cui al comma 1, lo Stato valorizza e sostiene, altresì, la solidarietà tra le famiglie, promuovendo le associazioni e le formazioni private che operano nel settore sociale rivolte a:*
  - a) organizzare e favorire la nascita di forme di associazionismo sociale, atte a promuovere il mutuo aiuto nel lavoro domestico, e di cura familiare, anche mediante l'organizzazione delle «banche dei tempi», ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53;
  - b) promuovere iniziative di sensibilizzazio-

ne e di formazione per i componenti delle famiglie, in ordine ai ruoli di ciascuno di essi nell'ambito familiare e sociale;

c) *favorire una corretta informazione alle donne sul tema dell'aborto affinché possano maturare la scelta più consapevole in ordine alla prosecuzione della gravidanza.*

3. *Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano istituiscono un registro per censire le associazioni di cui al comma 2 costituite sul territorio di competenza e provvedono annualmente a trasmettere i dati al Ministro delle politiche per la famiglia.*
4. *Presso il Ministero delle politiche per la famiglia è istituito il registro nazionale delle associazioni familiari."*

Con l'articolo 8 è poi istituita una carta di credito familiare per la concessione di agevolazioni subordinate alla condizione familiare ed economica dei beneficiari, destinata a soddisfare le esigenze di carattere abitativo, lavorativo, economico e sociale delle famiglie.

Si deve anche segnalare che in data 16 novembre 2007 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo schema di disegno di legge sulle **"norme relative alle persone non autosufficienti, alle politiche sociali e alla famiglia"**.

Il Governo, entro nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge, è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi che definiscano un sistema di protezione sociale per le persone non autosufficienti.

Considerato il precario equilibrio su cui si regge l'attuale Governo, è opportuno seguire anche l'evolversi della politica legislativa in materia, dello schieramento di centro destra. *Si rinvengono tra gli altri i seguenti progetti di legge:*

- C. 3235**, On. Antonio Buonfiglio (AN) Disposizioni per il riconoscimento e la tutela della famiglia; **C. 2874**, On. Angelo Sanza (FI) Legge quadro sulla famiglia; **S. 1633**, Sen. Beppe Pisanu (FI) e altri Disposizioni in materia di libertà economica della famiglia; **S. 1622**, Sen. Rocco Buttiglione (UDC) e altri Disposizioni per il riequilibrio del carico fiscale della famiglia e introduzione del contributo di genitorialità; **C. 2702**, On. Carolina Lussana (LNP) e altri, Legge quadro sulla famiglia e per la tutela della vita nascente; **C. 2608**, On. Pier Ferdinando Casini (UDC (CCD-CDU)) e altri Disposizioni per il riequilibrio del carico fiscale della famiglia e introduzione del