

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

GIUSTIZIA (2ª)

MARTEDÌ 5 GIUGNO 2007

84ª Seduta

Presidenza del Presidente

SALVI

Intervengono il ministro per i diritti e le pari opportunità Barbara Pollastrini e il sottosegretario di Stato per la giustizia Scotti.

La seduta inizia alle ore 15.

IN SEDE REFERENTE

Omissis

(18) Vittoria FRANCO ed altri. - Norme sul riconoscimento giuridico delle unioni civili

(62) MALABARBA. - Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi

(472) RIPAMONTI. - Disposizioni in materia di unioni civili

(481) SILVESTRI ed altri. - Disciplina del patto civile di solidarieta'

(589) BIONDI. - Disciplina del contratto d'unione solidale

(1208) Maria Luisa BOCCIA ed altri. - Normativa sulle unioni civili e sulle unioni di mutuo aiuto

(1224) MANZIONE. - Disciplina del patto di solidarieta'

(1225) RUSSO SPENA ed altri. - Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi

(1227) RUSSO SPENA ed altri. - Disciplina delle unioni civili

(1339) Diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta pomeridiana del 17 maggio scorso.

Il relatore, presidente SALVI (SDSE), nell'intervenire in sede di replica, sottolinea in primo luogo l'elevato livello culturale e politico della discussione generale svolta in Commissione, contrastante con i toni aspri e talvolta superficiali che hanno caratterizzato in questi mesi la discussione extra parlamentare.

Il relatore svolge quindi una rapida ricognizione dei numerosi disegni di legge presentati sulla materia delle unioni civili fin dalla IX legislatura - ricordando come da ultimo, nella scorsa legislatura ne siano stati presentati fra Camera e Senato ben diciassette, dei quali dodici provenienti da parlamentari di centro sinistra e cinque da esponenti della maggioranza di allora - a dimostrazione di come il problema della disciplina delle unioni civili risponda ad un'esigenza largamente avvertita.

Del resto non si può non tenere conto del fatto che la materia è stata in vario modo disciplinata nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea; in proposito egli osserva come proprio l'esperienza di questi paesi ed in particolare di quelli - come il Belgio, l'Olanda e la Spagna - che hanno riconosciuto il matrimonio omosessuale regolamentando nel contempo le unioni civili, dimostra l'inconsistenza della tesi secondo cui la regolamentazione delle unioni civili rappresenti puramente una sorta di *escamotage* per estendere surrettiziamente alle coppie omosessuali la disciplina del matrimonio.

Dopo essersi soffermato sulla sentenza del 17 luglio 2002 della Corte costituzionale tedesca che ha riconosciuto la conformità della legislazione adottata nel 2001 contro la discriminazione delle coppie omosessuali all'articolo 6 della legge fondamentale della Repubblica federale che tutela la famiglia e il matrimonio, il relatore riassume brevemente la vicenda politico-parlamentare che ha condotto alla presentazione del disegno di legge n. 1339 da parte del Governo, soffermandosi in particolare sulle dichiarazioni del presidente Prodi che nel corso del dibattito sulla fiducia del 28 febbraio ha esortato il Parlamento a cercare spazi di convergenza per approvare una normativa largamente condivisa.

Il relatore si sofferma quindi sui principali temi emersi nel corso del dibattito, primo fra i quali, primo fra i quali l'invito formulato tra gli altri dal senatore D'Onofrio a non sfuggire ad un confronto con il tema dei valori e del diritto naturale.

Nell'osservare come nel mondo moderno - che vive un'accelerazione della storia, dell'economia e della scienza che pongono sfide esaltanti ma anche inquietanti - rivesta sempre maggiore attualità il tema della fondazione etica del diritto positivo, egli osserva però che sarebbe ingiusto e riduttivo ritenere che il tema dei valori, e in particolare quello della famiglia fondata sul matrimonio, sia appannaggio di chi dubita sull'opportunità di una disciplina delle unioni civili, mentre la parte opposta esprimerebbe una sorta di relativismo nichilista. In realtà chi sostiene l'esigenza di una normativa sulle coppie di fatto, lungi dal negare il valore della famiglia, intende promuovere quelli di tolleranza e di libertà e combattere discriminazioni che tuttora esistono, come ricordato proprio da interventi dei colleghi di opposizione, sia nei confronti degli omosessuali sia delle stesse coppie eterosessuali conviventi.

In secondo luogo, a suo parere, proprio il riconoscimento dell'esigenza di un confronto sui valori richiede che le due parti dialoghino senza pregiudizi e con la massima disponibilità al reciproco ascolto, non diversamente da quanto avvenne all'epoca della costituente, quando si riuscì a realizzare nella Carta costituzionale un felice punto di incontro tra le tradizioni culturali della Sinistra, quelle del cattolicesimo democratico e quelle liberali. I presupposti per realizzare un simile processo sono da un lato l'attenzione ai valori fondativi della Repubblica sanciti dai principi costituzionali e dall'altro la ricerca di una maggioranza più ampia di quella sufficiente a produrre l'esito normativo, e non necessariamente coincidente con quella di Governo.

Nel ripercorrere il termine del dibattito che all'Assemblea costituente portò all'approvazione dell'articolo 29 e l'evoluzione verificatasi negli anni '60 circa la lettura di questa norma, fino all'intervento della Corte costituzionale che nel 1969 dichiarò l'illegittimità costituzionale dei reati di concubinato e di relazione adulterina, il relatore si sofferma sul consolidato insegnamento della Corte costituzionale circa la legittimità di una futura legislazione in materia di unioni civili, nel senso che, mentre la completa equiparazione con la famiglia fondata sul matrimonio di forme di convivenza alternative sarebbe in contrasto con l'articolo 29, il rapporto di convivenza sarebbe però comunque meritevole di tutela in quanto invero del principio sancito dall'articolo 2 in materia di promozione delle formazioni sociali nelle quali si realizza la personalità dell'uomo, nonché del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3, che oggi oltretutto non può non essere letto tenendo conto dell'evoluzione della cultura giuridica, e in particolare dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che vieta, tra le altre, le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

Peraltro numerosi interventi normativi adottati negli ultimi anni testimoniano come, indipendentemente dalla maggioranza parlamentare *pro tempore*, il valore sociale dei rapporti di convivenza sia ormai largamente avvertito.

Il relatore ritiene poi necessario sgombrare il campo da alcuni equivoci che si sono manifestati soprattutto nel dibattito mediatico ed extraparlamentare sulla questione delle unioni civili, primo fra i quali la presunta contrapposizione tra una legislazione che riconosca semplicemente dei diritti individuali e una legislazione che riconosca una convivenza in quanto tale, una distinzione a suo parere priva di fondamento giuridico dal momento che il riconoscimento dei diritti e dei doveri dei conviventi discende per l'appunto che viene riconosciuto un rapporto giuridico bilaterale fra questi esistente.

Parimenti infondate appaiono le questioni dell'inserimento o meno della nuova disciplina nel codice civile e del carattere pubblico o privato del rapporto di convivenza: è evidente che si tratta di un rapporto giuridico privato ma destinato a produrre effetti oltre le parti, con evidenti conseguenze sulla sistematica del codice civile.

In conclusione il relatore propone, alla luce in particolare della richiamata esigenza di individuare una soluzione che abbia un'ampia condivisione in Parlamento e nel Paese, la costituzione di un Comitato ristretto che operi al di fuori di logiche mediatiche e di contrapposizioni giudiziali, eventualmente procedendo anche ad un ridotto numero di audizioni.

Il ministro Barbara POLLASTRINI ringrazia in primo luogo il Presidente, le senatrici e i senatori per la serietà e l'impegno che hanno animato la discussione generale, osservando come tale atteggiamento faccia ben sperare circa la disponibilità all'ascolto reciproco e la ricerca di una fruttuosa sintesi ampiamente condivisa.

Proprio partendo da questa necessità di un confronto ampio e non pregiudiziale, taluni hanno criticato il Governo per aver presentato un proprio disegno di legge in una materia che, in quanto "eticamente sensibile", avrebbe dovuto essere lasciata all'iniziativa parlamentare. In realtà, premesso che a suo parere la questione non attiene solo alla sfera dell'etica ma anche alla dimensione dei diritti di cittadinanza, ella ritiene che, anche in assenza dello specifico ordine del giorno parlamentare che lo obbligava a farlo, il Governo non avrebbe potuto rimanere inerte di fronte alla necessità di dare una risposta, magari con tempi e modalità più sereni, a esigenze ormai mature nella società, come dimostra anche il fatto che in paesi europei simili culturalmente al nostro è ormai molto tempo che è superato il dibattito sull'opportunità di un intervento legislativo in materia, anche se poi diverse sono state le risposte concretamente adottate.

Il Governo ha quindi cercato di elaborare una soluzione che si mantenesse rigorosamente nel solco dei principi costituzionali, in particolare della lettura coordinata degli articoli 2, 3 e 29.

Proprio questa ispirazione dovrebbe chiarire, come giustamente ha detto il relatore, che il dibattito in corso non è certamente, come a volte si sostiene in maniera quasi caricaturale, tra chi difende una sfera di valori e chi li sacrifica sull'altare di un presunto relativismo etico. La proposta del Governo ha invece tentato di conformarsi ad una precisa etica di responsabilità, senza pretendere di costruire la nuova normativa sulla base di una verità indiscussa, ma partendo dalle esigenze di vita di donne e uomini, omosessuali o eterosessuali, che da anni chiedono la tutela dei loro diritti fondamentali nell'ambito delle relazioni affettive e di solidarietà.

Questa idea dinamica della sfera dei diritti di cittadinanza, peraltro, rappresenta uno degli elementi che maggiormente caratterizzano la cultura liberal-democratica che costituisce il patrimonio comune dell'Europa.

Entrando nel merito delle posizioni emerse nel corso della discussione generale, l'oratrice osserva in primo luogo come non si possa contestare l'opportunità di una normativa sulle unioni civili sul presupposto che questa riguarderebbe una minoranza molto piccola, da un lato perchè storicamente i riconoscimenti di diritti si elaborano soprattutto per le minoranze, che non possono difendersi da sole con la mera forza dei numeri, ma anche perchè le dimensioni stesse del fenomeno non devono essere sottovalutate, e ad esempio non costituisce certo un buon metro di valutazione la scarsità delle domande di iscrizione nei registri varati da alcuni comuni, dal momento che questi rivestono un valore meramente simbolico e non determinano il riconoscimento di alcune situazioni giuridica soggettiva.

In molti interventi, poi, è stato rilevato un rischio connesso alla nuova normativa per la centralità del modello familiare richiamato dall'articolo 29 della Costituzione, un timore che però dovrebbe essere superato proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale per cui la tutela della famiglia fondata sul matrimonio non è preclusiva dei diritti delle persone coinvolte in convivenze stabili.

Del resto se è vero, come ricordato dal senatore D'Onofrio, che l'articolo 29 nasce come uno dei contributi più significativi dei costituenti di formazione cattolica, è anche vero che nella sua definitiva elaborazione esso fu il frutto di un confronto che non lasciò nessuna forza politica ferma sulle sue posizioni iniziali: in ogni caso i diritti garantiti dalla Costituzione devono essere visti come una barriera per evitare regressioni, e non certo come un ostacolo per evoluzioni ulteriori; come infatti ha giustamente ricordato il senatore Di Lello Finuoli sulla base della logica espansiva dei diritti il divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale, previsto dall'articolo 21 della Carta di Nizza, deve essere ritenuto come una specificazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Il ministro Barbara Pollastrini si sofferma quindi sul modello recato dal disegno di legge del Governo, in particolare sull'anagrafe come strumento per la certificazione pubblica della convivenza.

Pur consapevole che questa non è l'unica soluzione possibile, ella osserva che essa ha il vantaggio della semplicità e della gratuità per il cittadino, che deve comunque rispondere all'anagrafe circa la sua residenza e circa la volontà di costruire una famiglia anagrafica.

Peraltro il ricorso all'anagrafe si fonda su una logica solidaristica per cui le istituzioni pubbliche sono chiamate direttamente a certificare la condizione di fatto da cui scaturisce il diritto, e ciò a tutela del convivente più debole della coppia.

Se l'obiettivo deve essere quello di favorire la tutela dei diritti di tutte le persone, la strada è quella di un ufficio pubblico e gratuito, come l'anagrafe, piuttosto che di uno privato e oneroso come potrebbe essere un notaio, dal momento che i diritti non possono essere subordinati ad un incontro tra volontà che sono spesso di soggetti diseguali per capacità economiche e culturali.

Non vi è in realtà alcuna imposizione di logiche stataliste: il ruolo della pubblica amministrazione nel riconoscere il fatto e nel far sì che da esso nasca il diritto si inserisce nella logica del primato della persona sulle istituzioni, per cui in questo caso vi è un fatto, la convivenza, che uno Stato solidale non può non riconoscere e garantire in un contesto segnato dal rischio di un ripiegamento individualistico.

Da più parti si è criticata la modalità concreta ipotizzata, cioè la cosiddetta raccomandata, e per la verità lo stesso Governo era partito dall'idea, certamente più semplice, di un registro speciale presso l'anagrafe.

Il Governo comunque è aperto a tutte le proposte, comprese quelle che prendono in considerazione soluzioni già praticate in qualche caso nei comuni, quali la dichiarazione contestuale, la dichiarazione effettuata da una persona convivente e successivamente confermata dall'altra, la dichiarazione di una persona con la delega sottoscritta dall'altra.

Nel condividere le considerazioni del Presidente sulla pretestuosità del dibattito in ordine all'inserimento o meno della tematica delle convivenze nel codice civile, la rappresentante del Governo osserva che la strada di una legge prevalentemente non novellistica e diretta anche ad evitare l'ambiguità che discenderebbe dal dibattito sulla collocazione nel codice delle nuove norme.

Ella si sofferma quindi sulla questione, sollevata in particolare dal senatore Castelli, circa i rischi derivanti dal riconoscere diritti di permesso di soggiorno a *partners* extracomunitari. Per quanto tali perplessità siano certamente condivisibili vi è anche da dire si tratta di una soluzione in linea con la direttiva 38/2004 dell'Unione europea cui il Governo Berlusconi, in particolare proprio il senatore Castelli quando era Ministro, aveva dato il suo fattivo contributo di adesione.

Il ministro Barbara Pollastrini ritiene in definitiva che vi siano le condizioni per ricercare uno spazio di mediazione che dia una risposta soddisfacente e condivisa alle esigenze di centinaia di migliaia di cittadini. Certamente la proposta del disegno di legge elaborato dal Governo rappresentava già di per sé una mediazione; tuttavia bisogna prendere atto che nè il disegno di legge n.1339 nè gli altri iscritti all'ordine del giorno sembrano di per sé in grado di aggregare un consenso realmente vasto, e proprio per questo il Governo condivide la proposta avanzata dal relatore di costituire un Comitato ristretto che elabori un testo unificato quale base per il lavoro della Commissione.

Il presidente SALVI propone la costituzione di un Comitato ristretto con il compito di predisporre un testo che possa raccogliere il maggior consenso possibile.

A tal fine il Comitato potrà anche procedere ad un numero circoscritto di audizioni informali.

Il Presidente invita quindi i rappresentanti dei Gruppi a comunicare in tempi brevi il nome dei senatori designati a far parte del suddetto Comitato.

Il senatore CARUSO(AM), pur dichiarando di non essere pregiudizialmente contrario alla costituzione di un Comitato ristretto, chiede però di rinviare la decisione ad una seduta successiva o ad un eventuale prossimo Ufficio di presidenza, al fine di poter consultare gli altri componenti del suo Gruppo parlamentare.

Il PRESIDENTE, acquisito l'assenso unanime della Commissione, accoglie la richiesta del senatore Caruso.

La seduta termina alle ore 16,25.