

Le Unioni civili

Approfondimento

Fra il marzo 2013 e l'autunno 2015 la XVII legislatura ha visto comunicati alla Presidenza del Senato numerosi disegni di legge diretti a risolvere l'annoso problema del richiesto accesso delle coppie dello stesso sesso a una unione legale che possa anche (ma non necessariamente) essere *more uxorio*.

L'Italia era rimasta fra i pochissimi ordinamenti europei ancora del tutto privi di una legislazione che riconoscesse e regolasse tali situazioni nonché in generale le c.d. famiglie di fatto. Questa mancanza era già stata più d'una volta stigmatizzata sia dal Parlamento europeo che dalla Corte europea dei diritti umani (CEDU) e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, come non mancano di sottolineare molti dei suddetti disegni di legge, quasi a scusarsi di non poter più fingere di ignorare la cosa, caso mai non bastasse l'impulso e la copertura giuridica e morale offerta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 170/2014).

Ora finalmente, dopo la condanna dell'Italia da parte della corte di Strasburgo per violazione dell'art. 8 CEDU, le acque hanno ripreso a scorrere anche nel Parlamento italiano.

Com'è naturale tali disegni di legge sono per lo più ripetitivi e non richiedono né meritano tutti un esame dettagliato. Alcuni tuttavia si distaccano, ed è a questi che conviene dedicare attenzione.

Viene per primo in evidenza il Disegno di legge Manconi e Corsini n.14 del 15 marzo 2013 *"Disciplina delle unioni civili"* che nel Preambolo subito dichiara la sua fondamentale ispirazione egualitaria e libertaria, che vede nell'art. 29 della Costituzione non già un principio di chiusura della famiglia fondata sul matrimonio quanto soprattutto una difesa della famiglia dalle possibili, e già sperimentate sotto il regime fascista, invadenze autoritarie dello Stato.

Il principio-base dunque è ora l'art. 2 della Costituzione, un principio che protegge sì la famiglia ma proprio e solo in quanto formazione sociale nella quale l'individuo trova una delle principali forme di espressione - e di realizzazione - della sua personalità, dunque una protezione che deve rimanere sempre coordinata con la tutela anche di tutte le altre forme in cui la personalità individuale tende a esplicarsi. E la prima conseguenza che discende da questo riconoscimento è appunto il fatto che il fondamento e momento d'origine della famiglia può legittimamente essere indicato dallo Stato nel matrimonio, ma non al prezzo di escludere ogni altra forma che altri individui possono preferire. Ogni tipo di formazione sociale di questo genere merita la tutela e il riconoscimento organizzativo dello Stato. Questo riconoscimento e le relative regole per l'entrata e l'uscita nell'unione così registrata, e la tutela dei figli e di tutti i terzi coinvolti occupano i 29 articoli del disegno di legge.

Sul versante opposto, fra i tentativi di almeno limitare al campo privatistico la non più evitabile apertura dell'istituzione famiglia alle coppie omosessuali, si pone il Disegno di legge Giovanardi n. 239 del 20 marzo 2013 *"Introduzione nel codice civile del contratto di convivenza e solidarietà"*. Qui nel Preambolo la *ratio* dell'art. 2 della Costituzione viene interpretata in modo da giustificare il diverso trattamento che si vuole riservato alle coppie cui è negato l'accesso al matrimonio. E in ciò consiste tutto il contributo del disegno di legge Giovanardi.

Anche il Disegno di legge Barani - Mussolini n. 314 del 25 marzo 2013 *"Disciplina dei diritti e dei doveri di reciprocità dei conviventi"* si propone essenzialmente di confermare l'esclusività della famiglia tradizionale (art. 1) e limitare per quanto possibile il raggio d'azione della concessione di cui le coppie omosessuali sono ormai sul punto di beneficiare. Pertanto il Disegno di legge tiene innanzitutto a confermare e ribadire che solo il matrimonio in quanto unione di

maschio e femmina ha e merita di avere diritto a tutte le possibili provvidenze e agevolazioni da parte dello Stato, mentre riserva gli articoli da 3 a 7 alla funzione d'indicare alcune regole di reciprocità strettamente privatistica tra i conviventi del nuovo modello giuridico.

Entra in profondità nel problema il disegno di legge Lumia, Cirinnà, Casson e altri, n. **1231 del 10 gennaio 2014** "*Unione civile fra persone dello stesso sesso*". Dopo aver brevemente riferito lo stato della questione in Italia, e menzionato i numerosi Stati americani ed europei che hanno già in vario modo risolto il problema alla luce potente del principio dell'eguale dignità, il Ddl ripete con la Corte europea dei diritti umani che la relazione sentimentale e sessuale tra due persone dello stesso sesso rientra a pieno titolo nella nozione di "vita familiare", alla quale quindi è garantito il rispetto che compete alla famiglia; e ciò indipendentemente dall'aver contratto o meno un matrimonio.

In tal modo il Ddl Cirinnà, n. 1231 chiama in gioco un aspetto del problema che è utile a completare e chiarire il quadro sociale su cui è necessario intervenire: si tratta della nozione di "*convivenza more uxorio*".

Questa ci ricorda che oltre a una convivenza normalmente comprendente rapporti sessuali - *etero* o *omo* che siano - ci possono essere forme di convivenza puramente amicali, o addirittura parentali, del tutto legittime ma che non devono restare confuse con quelle omosessuali, caratterizzate da una sicura componente sessuale.

L'istituto dell'"unione civile", anche se inizialmente pensato in funzione dei rapporti omosessuali (i quali infatti maggiormente ne necessitano) non può non essere disponibile ad accogliere poi qualunque coppia lo desideri (sarebbe totalmente folle e risibile pensare di porre la condizione che rapporti sessuali vengano effettivamente consumati).

A quel momento è logico pensare - come fa il disegno di legge in parola - che il passaggio stesso del tempo consolidi il rapporto agli occhi del diritto, fino a trasferire la regolamentazione dal piano strettamente privatistico a un piano semipubblicistico, molto vicino a uno *status* matrimoniale.

Ecco allora che, *mutatis mutandis*, i cinque articoli del disegno di legge n. 1231 rendono sostanzialmente applicabili alle istituite "unioni civili" le stesse regole vigenti per il matrimonio, tuttavia con due importanti differenze. La prima differenza consiste nella rimessione ai conviventi della scelta di quello, tra i loro, che dovrà essere il cognome della famiglia, lasciando comunque la facoltà di continuare a usare, in aggiunta, anche il cognome proprio d'origine.

La seconda differenza, molto attesa, attiene all'adozione: è tolto per i conviventi di una "unione civile" il limite posto dall'art. 6 della legge n. 184/1983 che consentiva di adottare soltanto alle coppie unite in matrimonio, ed invece viene estesa al caso dell'unione civile la possibilità di adozione del minore da parte del coniuge prevista dall'art. 44 della stessa citata legge 184/1983.

Del luglio 2013 è il disegno di legge Petraglia e altri, n. **909** "*Normativa sulle unioni civili e sulle unioni di mutuo aiuto*" che ripropone il testo già presentato nella XV legislatura dalla senatrice Maria Luisa Boccia e decaduto per la fine anticipata della legislatura. Qui è particolarmente interessante e significativa nel Preambolo la sottolineatura del fatto che l'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea non vieta né impone la concessione dello status matrimoniale ad unioni tra persone dello stesso sesso¹. La norma in realtà legittima le più diverse forme di convivenza, tenendo ben presente che quella norma va letta in combinato disposto con il divieto assoluto di discriminazioni, anche fondate sull'orientamento sessuale. Si aggiunge espressamente la considerazione che molti validi motivi possono indurre a una convivenza che non sia matrimoniale ma nemmeno semplicemente "*di fatto*". Fra questi motivi che spesso escludono o comunque non prevedono il *more uxorio*, occupa un posto speciale il motivo della omosessualità, che dà luogo alla forma di convivenza più simile a quella matrimoniale, purché il diritto non vi si opponga ma anzi estenda anche ad essa, dove possibile,

¹ Art. 9: "il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

la protezione e il riconoscimento che già offre alla famiglia nata dal matrimonio, cosicché cessino le più gravi discriminazioni sia nei fatti concreti conseguenti e sia, soprattutto, quanto al riconoscimento di uguale dignità personale e sociale.

Coerentemente con queste premesse il disegno di legge n. 909 presenta un articolato completo ma leggero che fin dove possibile tiene a modello il diritto matrimoniale ma lo adatta intelligentemente alla *nuova situazione: così tipicamente per uno degli aspetti che restano fra i più incerti e discussi*, cioè la possibilità di adottare, specialmente i figli minori del partner (*step child adoption*).

Molto particolare è l'oggetto, e l'angolo visuale, della Nota del Servizio del bilancio del Senato, **n. 102 del luglio 2015**, che esamina dettagliatamente i costi aggiuntivi prevedibili per il caso di approvazione di una legge sulle unioni civili. Relativamente al numero prevedibile di coppie che sceglierebbero tale forma di unione e convivenza, il Servizio - sulla base della Relazione Tecnica che lo supporta - propone alcune ipotesi di costi aggiuntivi per lo Stato, distinti in primo anno di vigenza - quando presumibilmente entreranno nel nuovo sistema molte vecchie coppie che lo aspettavano da tempo - e anni successivi, cioè a regime. Il Servizio sottolinea che si tratta sempre di stime largamente presuntive ma che comunque la spesa complessiva risulta non alta in rapporto al vantaggio che può portare cioè l'adeguamento generale al principio di uguaglianza e alle principali regole comunitarie.

Anche il disegno di legge Marcucci e altri **n. 1211 del 19 dicembre 2013** (il 15 settembre 2015 in corso di esame in commissione) *"Modifiche al codice civile in materia di disciplina delle unioni civili e dei patti di convivenza"* non contiene disposizioni sostanzialmente diverse da quelle di quasi tutti questi progetti di legge.

Più o meno lo stesso può dirsi del Disegno di legge Sacconi e altri, **n. 1316 del 14 febbraio 2014** *"Disposizioni in materia di unioni civili"*. È comunque da ricordare, in appoggio alla concezione delle unioni civili come scelta massimamente rispettosa della libertà della coppia, l'osservazione già svolta dalla Corte costituzionale (sent. n.166/1998) secondo cui non si può imporre un regime di tipo matrimoniale alle coppie che hanno escluso il matrimonio; quella scelta di libertà deve essere rispettata in pieno così com'è e non deve essere artificiosamente distorta. Non dimentichiamoci però che nel caso delle coppie omosessuali la possibilità di scegliere, per legge non c'è stata.

Il disegno di legge Fattorini, Di Giorgi e altri **n. 1360 del 5 marzo 2014** *"Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso"* precisa che la legge proposta è volutamente altra cosa rispetto al diritto relativo al matrimonio. Matrimonio e unione civile devono essere e rimanere istituti totalmente distinti, destinati a soggetti distinti, non derivanti e non a imitazione l'uno dell'altro. E per chiarezza anche il nome, per lo stesso motivo, deve essere diverso. E così è.

Il disegno di legge a nome Sacconi, Aiello e altri. **n. 1745, del 21 gen. 2015** *"Testo unico dei diritti riconosciuti a una unione di fatto"* più che cambiare le cose vuole metterle in ordine, come è proprio di un testo unico. Rileva infatti il Ddl 1745 che l'Italia è rimasta molto indietro nella regolamentazione delle unioni di fatto, ma più per mancanza di una legge organica che per effettiva mancanza delle giuste regole. Ormai infatti, dopo anni di discussioni, molti cambiamenti particolari a favore delle unioni di fatto, omosessuali e non, sono stati apportati nei più svariati settori; cosicché quelle che erano un tempo le richieste più forti e frequenti (vedi in tema di assistenza sanitaria e penitenziaria, di sostituzione della volontà del partner troppo gravemente malato, di risarcimento del danno sia patrimoniale che non patrimoniale provocato al partner da terzi) hanno già avuto risposta e non sono più motivi di contesa. Il disegno di legge si assume allora e si concentra sul compito di dare completezza e organicità a tutta quella legislazione sparsa, anche radunandola ove possibile sotto principi generali.

Nello stesso senso si muove il disegno di legge Romano, Conte, Fasiolo e altri, **n.1763 del 10 febbraio 2015** *"Disposizioni in materia di istituzione del Registro delle stabili convivenze"*. Di registri di questo tipo ce ne erano ormai anche troppi, a livello comunale o al massimo

regionale, i quali prevedevano requisiti diversi (più o meno larghi, più o meno stretti) per l'inserimento in essi, ed inoltre ricollegavano a tale registrazione effetti ulteriormente diversi, così distinguendo non soltanto le coppie registrate da quelle sposate, ma anche, tra di loro, quelle omosessuali da quelle etero. Sta di fatto che il disegno di legge 1763 è apportatore di una necessaria chiarezza, che da un punto di vista strettamente logico dovrebbe precedere gli stessi Ddl 909, 1211, 1231 e 1316.

Considerazioni conclusive

L'alto numero di Ddl presentati in Senato fra il 2013 e il 2015 in tema di unioni civili è ben significativo di quanto maturo sia ormai in Italia il problema delle coppie omosessuali e di quanta avversione ancora susciti, e di qual tipo, l'ipotesi che il principio costituzionale di uguaglianza (uguaglianza di diritti e dignità personale) possa valere anche per loro.

Già questa mi pare una considerazione da sottolineare, per come è emersa in tutto il dibattito.

In effetti più che la sostanza del problema sociale, come insieme e come somma di problemi distinti, le varie parti sociali e politiche investite del problema appaiono essersi preoccupate di marcare al massimo il proprio spazio politico, sia come maggioranza o minoranza di governo e sia come opposizione (e di quale gruppo) e quando nel dibattito sono intervenute, prendendovi posizione, altre tra le principali agenzie che guidano l'opinione pubblica, il metodo adottato è stato non già meno ma anzi più ancora ideologicamente e politicamente impostato. Basti por mente ai recenti interventi assai pesanti (al limite dell'ingerenza negatrice della separazione fra Stato e Chiesa) della stessa CEI alla quale certo non si può chiedere un'impostazione dottrinalmente laica, però sì un leale contributo di chiarezza e intelligenza, che quando afferma una determinata posizione la dovrebbe motivare, foss'anche solo dichiarando sinceramente che la motivazione non è razionale e fondata sulle libertà costituzionali bensì esclusivamente religiosa, fondata solo su ben note dichiarazioni di fede cattolica.

Tuttavia, per fortuna della società civile, il complesso dei disegni di legge apporta molti elementi di chiarificazione della questione generale.

In primo luogo è rilevabile che il problema della convivenza non si pone soltanto per le coppie dello stesso sesso ma anche per tutte quelle, pur eterosessuali, che per qualunque motivo non vogliono avere rapporti sessuali ma desiderano ugualmente convivere. È l'annoso problema delle coppie, e quindi delle famiglie, c.d. *di fatto*, che in questo nuovo contesto non possono più essere ignorate dal diritto. Ancora non molto tempo fa quel problema era volutamente ignorato proprio perché affrontarlo avrebbe comportato affrontare la complessa e politicamente rischiosa problematica delle coppie omosessuali. Ma ora che questa problematica è ormai sul tavolo come oggetto diretto delle preoccupazioni del legislatore, ecco che tutto il problema delle famiglie non fondate su un matrimonio deve trovare una soluzione logica e costituzionalmente corretta.

Molti disegni di legge si concentrano su questo problema preliminare, e questi si dividono, a parte tutte le differenze particolari e a parte le posizioni semplicistiche radicalmente e facilmente negative sostanzialmente in due gruppi.

Un primo gruppo fonda tutta la propria avversione contro l'atteggiamento aperturista del governo sulla cosiddetta *sana tradizione cattolica del popolo italiano*, evidenziando oltre misura i guasti che deriverebbero alla società italiana da una forzatura interpretativa del principio di uguaglianza, la quale trascurasse il fatto che l'uguaglianza di trattamento giuridico vale per uguali fattispecie, altrimenti sarebbe proprio questo stesso trattamento a violare il principio costituzionale (così ammoniva Francesco Ruffini).

Su questo piano tradizionalista risulta però, se non più convincente, almeno molto più credibile la posizione dei disegni di legge di parte cattolica, che in mancanza di un valido sostegno razionale scelgono di appoggiarsi all'autorità e all'autorevolezza del pensiero e della fede cattolica.

Fin qui il dibattito prettamente astratto e teorico: da un lato l'eterosessualità e dall'altro l'omosessualità solo in quanto tali.

Ma non sono pochi i disegni di legge che affrontano tutta la problematica, anche la più concreta, relativa ai diritti che alle coppie omosessuali di un'unione civile dovranno o non dovranno essere riconosciuti così come lo sono alle coppie regolarmente sposate.

In questo caso il "mondo dei non sposati" non è più preso in considerazione tutto insieme - eterosessuali e omosessuali - per essere contrapposto al "mondo degli sposati". Qui la divisione è in tre parti: le coppie sposate, le coppie eterosessuali non sposate ma legate civilmente, e finalmente le coppie omosessuali pur legate in un'unione civile.

I disegni di legge che accettano e sostengono sinceramente l'unione civile per le coppie omosessuali affrontano e propongono concrete soluzioni per questo caso, sia che si tratti dell'accesso in ospedale per curare e confortare il partner, sia che si tratti di riconoscere il diritto alla reversibilità della pensione o l'estensione dell'assicurazione malattie, o il subentro in un contratto di locazione o della graduatoria per l'assegnazione di case popolari. Del resto gli aspetti economici in cui è parte un ente pubblico sono già stati specificamente valutati (cfr. *Nota del servizio del bilancio del Senato n. 102 del 2015*) per il loro impatto sulla finanza pubblica e ritenuti assolutamente lievi e agevolmente sopportabili dallo Stato.

Qui il vero, arduo problema che si presenta è ancora una volta un finto problema, attraverso il quale si vuole in realtà trovare un modo ulteriore per bloccare tutta l'operazione relativa al riconoscimento dell'uguaglianza alle coppie omosessuali. Tant'è vero che non viene suggerito null'altro in positivo, ma solo si chiede di rinunciare *tout court*. È il grave problema della possibilità per tali coppie di adottare dei minorenni. Questo particolare problema sarebbe parzialmente risolto nell'ottica del Ddl 1231 (noto come Cirinnà, ma primo firmatario Lumia) Esso prevede di estendere ai partner delle unioni civili la possibilità, che già hanno le persone sposate, di adottare il figlio minore, naturale o adottivo, del proprio coniuge.

Questa idea della *step child adoption* è brillante e molto soddisfacente, anche perché non bisogna dimenticare che esiste nell'ordinamento un principio generale di chiusura, a garanzia dei minori, per il quale il migliore interesse del minore deve sempre e comunque prevalere sopra ogni altra considerazione e interesse. Sarà dunque sempre il giudice, in definitiva, a valutare i pro e i contro delle possibilità concretamente esistenti per il minore.

Il desiderio di paternità o di maternità può valere solo come legittimo interesse, e niente di più. Ma deve trattarsi d'interessi attuali e concreti, niente affatto coincidenti con il prospettato interesse sociale di evitare agli aspiranti genitori adottivi la tentazione di ricorrere a mezzi suppletivi, quali il cosiddetto *utero in affitto*.

Se dovessi segnalare una carenza generale nell'impostazione di tutto il problema, la vedrei proprio nel fatto che non si è segnalato a sufficienza come tutta la problematica delle coppie che costituiscono la famiglia sia soltanto un tipico parziale aspetto del problema generale del principio di uguaglianza. Non si può sorvolare su niente di quel problema, o ben presto saremo costretti a difendere ogni piccolissimo spazio della nostra libertà e della nostra uguaglianza dalle aggressioni a quei principi, aggressioni che purtroppo tendono sempre ad aumentare.

Tessa Onida