

Riflessioni sulla Petizione per i diritti delle “famiglie di fatto” presentata al Consiglio Comunale di Brescia

Il recente incontro promosso dal PD bresciano (Dipartimento Diritti civili, 26.9.14) ha rappresentato un'occasione importante di approfondimento sul tema delle Unioni Civili. In particolare per il positivo contributo offerto dai due ospiti, il sen. Lo Giudice e la sen. Fattorini, pur nella diversità delle loro impostazioni e sensibilità culturali. Convincenti anche le loro conclusioni, finalizzate ad individuare azioni positive e concrete a livello dei Comuni.

Si tratta infatti di non demandare il tutto alla legislazione nazionale, pur consapevoli che il PD ha fatto passi rilevanti in materia di Unioni Civili (DDL della sen. Cirinnà). Ma altresì consapevoli che la gravità della situazione economica e politica non fa emergere tale problematica ai primi posti dell'agenda parlamentare. Il timore, quindi, è che la sollecitazione verso il Legislatore, espressa da più parti ed anche da varie sentenze della Corte Costituzionale (in particolare: n. 138/2010 e n. 170/2014) sia destinata a rimanere per un periodo di tempo non breve ancora inascoltata.

Non mi soffermo, in questa occasione, su tutto ciò che – pur fondamentale - attiene alla definizione di una nuova normativa nazionale e sulle questioni ad essa connessa (matrimonio, asse ereditario, figli, adozioni...), con riflessi necessariamente modificativi sul Codice Civile.

Come peraltro risulta inopportuno limitarsi a richiami di principio od a richieste di “bandiera” che rappresentino soltanto una testimonianza.

Sollecitati, sia da Fattorini che da Lo Giudice, anche a fronte della Petizione presentata in Consiglio Comunale, si tratta invece di individuare un possibile percorso amministrativo, di competenza di un Ente Locale, che riguardi un riconoscimento più ampio di diritti civili.

Anche in assenza di normativa nazionale, infatti su questo terreno possono maturare convergenze e sono possibili passi in avanti, tenuto conto anche delle varie opinioni espresse sia nella Direzione cittadina e nel Gruppo consiliare del PD, che nella maggioranza di centro sinistra in Loggia.

Petizione e riconoscimento della “famiglia anagrafica”

Delimitato il campo agli aspetti esclusivamente amministrativi e considerato il merito della Petizione depositata riterrei opportune alcune riflessioni e proposte.

- 1) La Petizione (votabile anche per parti separate) contiene indicazioni che a mio parere possono essere assunte senza alcuna difficoltà in quanto sono già parte costitutiva della posizione del PD, sia a livello della segreteria Renzi che a livello parlamentare, per le Unioni Civili (modello tedesco).
- 2) Tra le due opzioni ipotizzate nella Petizione (“Registro delle coppie conviventi” o “Attestazione di famiglia anagrafica basata su vincoli affettivi”) risulta più opportuna e praticabile la seconda, con riferimento appunto alla “famiglia anagrafica”. La prima opzione mi pare infatti che rappresenti più che altro una sollecitazione simbolica ed una tipica “azione di bandiera”. Magari con maggiori effetti di immagine, evocativa anche di scelte valoriali, ma che alla prova dei fatti rischia una minore efficacia amministrativa.

La scelta per l'attestazione della “famiglia anagrafica” è amministrativamente praticabile ed è incardinata sulla legislazione vigente, senza alcuna forzatura interpretativa.

In particolare, il richiamo legislativo di supporto per questo tipo di scelta va all'art. 4 del DPR 223/89, che regola l'anagrafe comunale.

Tale articolo definisce la “famiglia anagrafica” prevedendo che si costituisca, oltre che per legami di parentela, anche per “vincoli affettivi”, non ulteriormente definiti o precisati. Risulta infatti sufficiente la dichiarazione dei diretti interessati per dar luogo ad uno “stato di famiglia”, inteso come atto pubblico, con conseguenti e relativi diritti-doveri previsti dalla legge.

Sarebbe opportuno – ma non per questo di per sé indispensabile – anche un esplicito richiamo alle “Unioni civili” (come fa p.e. il Comune di Torino) in quanto esse sono ormai normalmente considerate (come peraltro l’espressione “famiglie di fatto”) senza alcuna particolare valenza polemica, ideologica od etica. Infatti con tali definizioni ci si limita a fotografare situazioni di fatto, sempre più diffuse, rappresentative di un’unione tra due persone che non intendono (o che non possono) accedere all’istituto giuridico del matrimonio.

Lo stesso riferimento al “vincolo affettivo” (richiamato dal DPR del 1989) non può essere inteso come un modo improprio, strumentale e surrettizio per celare il riferimento alle coppie omosessuali. Esso – come peraltro è richiamato dal Regolamento di Torino - va nella accezione più ampia semplicemente “inteso come reciproca assistenza morale e materiale, ai sensi dell’art. 4 del Regolamento anagrafico”, dichiarata tra due persone stabilmente conviventi, entro un periodo definito (ipotesi: almeno da due anni).

A questo proposito, va altresì rilevato come la famiglia anagrafica rimanga distinta da quella nucleare o civile (basata sul matrimonio), con effetti civilistici riconosciuti dal Codice Civile, sul cui merito il Comune non ha peraltro competenza alcuna.

Questa distinzione è stata più volte ribadita anche dal Consiglio di Stato (es. con la Sentenza n. 770 del 13.07.1994), con la specificazione che la famiglia anagrafica è un istituto giuridico esclusivamente finalizzato alla raccolta sistematica dell’insieme delle posizioni relative ai cittadini che hanno stabilito la loro residenza in un comune. In altri termini esse riguardano situazioni di convivenza di fatto, anagraficamente rilevanti.

Tale distinzione va opportunamente richiamata proprio perché l’asimmetria esistente rispetto all’ordinamento giuridico, può dare luogo ad un ambito di discrezionalità (come peraltro anche di discriminazione) sul piano delle disposizioni dell’Ente Locale, in particolare per quanto riguarda diritti e modalità di accesso alla rete dei servizi erogati dal Comune stesso. Materia, questa, che per molti aspetti è invece di competenza comunale.

Che poi nell’esperienza concreta in molti Comuni il solo riconoscimento anagrafico di tale “famiglia” spesso non costituisca un motivo ostativo, di impedimento o di discriminazione nell’accesso dei servizi pubblici è vero. Ma ciò nulla toglie al fatto che il quadro dei diritti-doveri discenda non dall’automatismo di tale riconoscimento, quanto piuttosto da una sostanziale equiparazione che viene concretamente effettuata di fronte al reale bisogno dei cittadini (anziani, minori...).

Più che la precisione della norma, in queste situazioni fa testo la prassi che nelle varie Amministrazioni è invalsa. Ma va altresì rilevato che, in quanto tale, la prassi rimane soggetta alle variabili interpretative del momento, condizionata da arbitrarietà di determine dirigenziali, piuttosto che da forzature o da preconcetti ideologici.

Si pensi solo un attimo alle conseguenze che avrebbero potuto derivare dalla costituzione di un “Assessorato alla famiglia basato sul matrimonio”, che la precedente Amministrazione Paroli intendeva costituire nel 2011, come elemento discriminatorio rispetto a tutte le altre famiglie, considerato che il modello matrimoniale, strettamente inteso, riguarda circa il 37% dei 93 mila nuclei familiari esistenti in città.

Deliberazione consiliare di Indirizzo per gli atti amministrativi

E’ indubbio che il tema non possa trovare soluzione completa che con la legislazione nazionale delle Unioni Civili. Nondimeno, però, in assenza di tale normativa una possibile scelta di indirizzo

rimane in capo alla Amministrazione comunale. Che finora si è mossa con un certo pragmatismo e confidando piuttosto nella prassi amministrativa, anche solo per il fatto che la reale sussistenza dei “vincoli affettivi” non possa effettivamente essere riscontrata dall’Ufficiale dell’Anagrafe se non in base alla semplice dichiarazione dei diretti interessati. Ma senza ulteriori certificazioni.

In assenza di tale normativa, nondimeno le situazioni concrete che si presentano agli Enti Locali non possono che essere amministrativamente regolamentate, almeno nel limite delle possibilità, della ragionevolezza, dell’effettivo bisogno sociale e del riconoscimento dei diritti dei cittadini.

Ciò significa che già nell’attività dei vari Comuni – compreso quello di Brescia - esistono, ed in numero rilevante, famiglie anagrafiche basate su quel principio di “autocertificazione”, senza alcun riferimento a rapporti di etero o di omo sessualità o altro, che non sia semplicemente una dichiarazione dei diretti interessati sulla sussistenza di un vincolo affettivo o di mutua solidarietà.

In generale tale riconoscimento dà luogo alla possibilità di fruire dei servizi erogati dai Comuni. Una possibilità spesso non concretizzata dall’assenza di notizie o di adeguata informazione al riguardo, o dalla sussistenza di regolamenti basati ancora sul modello della famiglia tradizionale.

Un positivo adeguamento è stato a suo tempo (2004) esplicitamente previsto dal Regolamento della Regione Lombardia per quanto riguarda il diritto all’abitazione per l’ERP (Edilizia residenziale pubblica). L’art. 2 di tale Regolamento definisce il “nucleo familiare”, comprendendo, oltre i rapporti tra coniugi, di parentela e di affinità, anche situazioni “more uxorio” e semplici convivenze, di almeno due anni, finalizzate alla “reciproca assistenza morale e materiale”. Quindi anche in assenza dell’esplicita sussistenza (o più semplicemente dell’obbligo di dichiarazione) del requisito del “vincolo di affetto”.

Un punto delicato, questo, da tenere ben presente in quanto non sempre l’esplicito e pubblico richiamo alla sussistenza del “vincolo affettivo” è gradito, anche per le stesse coppie omosessuali, per ragioni attinenti a difficoltà nelle relazioni familiari, o derivanti dalla arretratezza e dai pregiudizi del proprio contesto sociale, civile o lavorativo. In questi casi devono poter far testo il rispetto delle sensibilità personali ed il principio della libertà di scelta, e non già le imposizioni burocratiche.

Un criterio analogo a quello adottato dalla Regione Lombardia per l’ERP potrebbe essere positivamente accolto e fatto proprio da una “Deliberazione di indirizzo”, da parte del Consiglio Comunale, al fine di affermare un criterio di ordine generale per ciò che riguarda il diritto di accesso e la parità di diritti per la fruizione della rete dei Servizi pubblici comunali, così come elencato al terzo punto dalla Petizione (servizi socio-sanitari ed alla famiglia, casa, scuola, mobilità...). O come indicato da Regolamenti o Deliberazioni di Comuni come Torino ed altri.

Il valore dell’accoglimento della Petizione, in tutto od in parte, con relativo attestato di “famiglia anagrafica”, basata sul vincolo affettivo o sulla reciproca assistenza e solidarietà, sta nel rendere evidente e trasparente il percorso delle azioni positive volte a realizzare pari opportunità di accesso ai vari servizi, a favorire le forme di integrazione e di solidarietà, a superare eventuali discriminazioni, assicurando legittimità e riconoscibilità sociale alle unioni basate sul vincolo affettivo e sulla responsabilità d’un reciproco aiuto. Al tempo stesso esso rende più incisiva e trasparente anche l’assunzione di responsabilità da parte delle famiglie stesse, variamente intese, e dei singoli componenti verso l’Amministrazione e la Comunità stessa.

Claudio Bragaglio

Brescia; 28.09.2014

