



**Convegno annuale
Associazione "Gruppo di Pisa"
7-8 giugno 2013
La famiglia davanti ai suoi giudici**

**ANTONIO SAITTA
FAMIGLIA E POLITICHE PROMOZIONALI: SCORCI DI UN DIBATTITO.**

1. La nostra sessione ha registrato due relazioni principali, due interventi programmati e ben sette interventi liberi. La qualità e la quantità del dibattito credo abbiano dimostrato la centralità del tema all'interno della più generale problematica fatta oggetto di studio in questo Convegno.

Vorrei fare una prima considerazione di ordine generale e, per così dire, sistematico. Il combinato disposto dell'argomento oggetto del nostro Convegno, "La famiglia davanti ai suoi giudici", e quello specifico della nostra sezione, "Famiglia e misure promozionali", mette a fuoco due tra i principali poli intorno ai quali orbita l'attenzione del costituzionalista in riferimento al tema "famiglia". È evidente, infatti, il *continuum* che, partendo dalla duplice dimensione individuale e sociale dei diritti fondamentali riconosciuti dall'art. 2 Cost. e proseguendo con lo svolgimento del principio di eguaglianza sostanziale, individua nella famiglia uno dei campi d'intervento prioritari sui quali si percepisce la realizzazione dello stato sociale. Questa misura, però, non è determinata soltanto dalla quantità e dalla qualità degli interventi promozionali, ma anche dalla capacità di rendere effettive le politiche di sostegno e, quindi, di rendere giustiziabili dinanzi alle competenti autorità giudiziarie le violazioni dei diritti sociali, soprattutto nel caso in cui, come nell'attuale congiuntura economica e finanziaria, queste si concretano soprattutto nella più insidiosa e grave delle violazioni possibili, l'omissione.

Sì, quella della giustiziabilità dei diritti sociali resta sempre una questione fondamentale, tale da qualificare problematicamente questa categoria di diritti costituzionali ormai quasi secolare e che non è mai giunta a soluzioni davvero appaganti. L'insufficienza degli strumenti, concettuali prima che processuali, a disposizione si avverte ancor di più oggi allorché, da almeno un decennio, si assiste al ridimensionamento delle libertà positive che sembravano acquisite in un percorso che, solo illusoriamente, era apparso a senso unico nella direzione della progressiva e continua affermazione del disegno costituzionale: la quinta scenica del nostro dibattito è la crisi dello stato sociale che impone a tutti i soggetti del processo di invero del disegno costituzionale (legislatore, Corte costituzionale, amministrazioni, magistratura) di studiare nuove forme di approccio e di soluzione ai temi in campo.

Sono questioni da far tremare i polsi, come suol dirsi, la cui gravità è percepita negli interventi principali della sessione ma che i nostri autori, mi riferisco specificamente a Pricipato e Troisi, hanno opportunamente non affrontato di petto anche perché ciò avrebbe reso ancora più ampie le loro già corpose relazioni portandoli, molto probabilmente, almeno in parte, anche fuori tema.

Ma veniamo ai temi del nostro dibattito.

Occorre, prima di tutto, avvertire che si era originariamente pensato di declinare il tema della sessione in riferimento alla famiglia italiana e a quella straniera. Si pensava, cioè, di studiare le peculiarità delle politiche promozionali, (*id est*, il grado di realizzazione dello stato sociale) a favore dei due tipi di famiglia richiamati nella consapevolezza della crescente natura multiculturale e multietnica della società contemporanea.

Già una prima e rapidissima ricognizione della quantità e qualità degli interventi promozionali a favore della tradizionale famiglia composta da cittadini italiani ci ha convinti che non sarebbe stato il caso di insistere sull'originaria architettura del dibattito: il legislatore italiano, o se volete, "la Repubblica" così come, non a caso, recitano all'unisono gli artt. 2, 3, secondo comma, e 31 Cost., ha accumulato così tanti ritardi nella realizzazione di un'organica politica a favore della famiglia che avrebbe avuto davvero poco senso approfondire lo studio delle politiche rivolte a vantaggio di quelle composte da non italiani, se non per rendicontare con sconforto la sostanziale assenza del tema dall'agenda politica e istituzionale del nostro Paese. Probabilmente, dopo una ricerca difficilissima e frammentata, saremmo giunti alla conclusione che gli enti locali, pur nella penuria dei mezzi, normativi e finanziari, a loro disposizione, hanno realizzato molto più di quanto non abbiano previsto e pianificato il legislatore e le amministrazioni centrali.



Si è preferito, quindi, articolare le due relazioni introduttive in modo sempre simmetrico, ma concentrando l'attenzione sulla legislazione nazionale e su quella regionale. Certo, è stata una scelta discutibile, legittimamente criticabile perché ha indotto a trascurare le esperienze degli enti e delle amministrazioni locali (penso, ad esempio, a quanto fatto, oltre che dai comuni, da numerose aziende sanitarie o istituzioni scolastiche o di volontariato), ma è stata, a me pare, obbligata dal rischio di disperdersi, diversamente operando, in una materia pressoché sconfinata e difficile da ridurre a visione sistematica. D'altronde, lo studio della normazione primaria, che coinvolge necessariamente il richiamo alla giurisprudenza costituzionale e alla visione che della materia, volente o nolente, il giudice delle leggi lascia trasparire attraverso la sua giurisprudenza, è pur sempre il campo di ricerca privilegiato per il costituzionalista, mentre i cultori di altre discipline possono, con maggior profitto, verificare gli esiti che, in concreto, le politiche legislative (o l'assenza di politiche) possono sortire.

Vorrei notare, ancora introduttivamente, e non è un retorico incoraggiamento per i giovani studiosi che si sono cimentati sui temi loro affidati, che sia Luigi Principato che Michele Troisi hanno evitato di cadere nella principale tra le numerose insidie che si aprivano dinanzi ai rispettivi temi d'indagine, di produrre, cioè, dopo uno studio faticosissimo e dispersivo, un lungo, noioso e sterile elenco di leggi e leggine, un campionario di interventi legislativi più o meno episodici e occasionali. Devo dire che entrambi, pur dalle diverse prospettive offerte dai temi loro rispettivamente affidati, non solo hanno tentato, ma sono giunti ad offrire spunti ricostruttivi sistematici di originali e di valore. In alcuni casi, com'è naturale che sia, anche discutibili e per ciò stessi di più vivo interesse.

Talora, inoltre, mi è pure sembrato che i Nostri si siano voluti consapevolmente, forse anche prudentemente, trattenere dallo sviluppare premesse e riflessioni presenti nei loro studi e che li avrebbero, come appena prima notato, verso lidi sin troppo lontani dal tema dell'odierno dibattito.

2. È il caso, per andare sullo specifico, di Luigi Principato che ha studiato la legislazione nazionale a sostegno delle famiglie.

La sua è stata una ricerca ampia, della quale era possibile offrire solo un saggio assai parziale nell'intervento orale che non rende pienamente giustizia della qualità del lavoro che ne sta a base. Si divide in due parti: la prima dedicata alla (ri)valorizzazione del modello di Stato sociale delineato in Costituzione, funzionale alla critica che di seguito si farà, nella seconda parte, ai singoli campioni di esperienza legislativa presi in considerazione intorno alla famiglia.

Principato avvia il suo studio affrontando di petto un problema gigantesco, ossia la conseguenza della giuridicizzazione dei rapporti tra Stato e famiglia nascente dal combinato disposto degli artt. 29 e 31 Cost. (in seguito il quadro dei riferimenti costituzionali, com'è ovvio, si arricchirà notevolmente). Si interroga, cioè, se possa dirsi esistente, "indagandone gli elementi costitutivi", un vero e proprio rapporto obbligatorio tra Stato e famiglia.

La premessa, così densa di profili problematici, mi sembra che non sia sviluppata come potrebbe anche perché Principato, assai doverosamente, si dedica subito a dirimere alcune questioni pregiudiziali. La prima è se la famiglia debba essere intesa come mera sommatoria (dice Principato, "somma algebrica") dei suoi membri ovvero come soggetto autonomo dotato di soggettività giuridica divenendo autonomo centro di imputazione di diritti e obblighi. È evidente che non si tratta di scegliere draconianamente, quanto di avere consapevolezza che, nei vari campi di esperienza legislativa e giurisprudenziale, si discute ora dei "diritti *nella* famiglia", altre volte dei "diritti *della* famiglia".

Non è il caso di riportare pedissequamente l'ampia ricerca svolta da Principato, ricca di riferimenti codicistici e supportata anche da considerazioni risalenti fino ai principi del diritto romano alla ricerca di una soggettività autonoma della famiglia basata su solide basi di diritto positivo. Vale riferire che le conclusioni sono sostanzialmente affermative, nel senso che "...se non la soggettività giuridica, almeno la rilevanza della famiglia quale fattispecie, ossia presupposto od elemento determinante le conseguenze giuridiche che ad essa l'ordinamento di volta in volta ricollega" viene individuata. Certo, però, che la differenza tra "soggettività" e "rilevanza" giuridica non è né meramente quantitativa né di poco conto, investendo proprio la possibilità di configurare la famiglia quale ente dotato di soggettività giuridica propria tanto più se si vuole procedere nella individuazione dei caratteri del postulato rapporto obbligatorio tra Stato e famiglia.

Occorre, però, definire il concetto di cui si sta discorrendo. Anzi, i concetti, perché Principato suggerisce di convenire preliminarmente su cosa si debba intendere per "famiglia" e, quindi, per "Repubblica".

Capite bene in quale ginepraio si sia cacciato il Nostro!



La “Famiglia”: si parte dall’art. 2, com’è ovvio, ma ci si imbatte nel problema dell’art. 18, se cioè, la famiglia abbia natura associativa secondo il disegno costituzionale. La risposta è affermativa per il caso della famiglia nucleare, facendone derivare la conseguenza della coagulazione di un “interesse obiettivo del gruppo distinto da quello dei singoli componenti e, spesso, con esso in contrasto”.

Se, pertanto, occorre prendere atto della preferenza accordata dalla Costituzione alla famiglia legittima (*recte*, per quella fondata sul matrimonio), “tutti i modelli di famiglia dovrebbe dirsi tutelati in base al combinato disposto degli artt. 2 e 18 Cost., siccome formazioni sociali create in ordine ad un comune progetto di vita”. Principato supporta questa sua affermazione con una serie di pronunce costituzionali.

Più semplice, invece, l’individuazione del significato del lemma “Repubblica”, visto, tra i molteplici sensi della parola presenti in Costituzione, anche in forma più ampia di quanto esemplificava Martines: “il legislatore, e tutti i pubblici poteri”. Principato parla, infatti, di “sineddoche” di ordinamento giuridico, stato, regione, enti locali, ma anche comunità sociali e istituzioni private, insomma di tutte le articolazioni sociali e istituzionali, coinvolgendo così, anche in forza del principio di sussidiarietà oggi espressamente positivamente dall’art. 118 Cost., i soggetti privati e non solo i vari livelli di competenze istituzionali di governo, ai quali, comunque, spetta prioritariamente il dovere di intervenire.

Si torna, così, al punto del rapporto giuridico pretensivo tra famiglia e Repubblica e alle forme di tutela disponibili per l’inveramento dei diritti sociali. Il diritto sovranazionale, e segnatamente quello comunitario, non sono d’aiuto. Il dibattito costituente e quello immediatamente successivo all’entrata in vigore della Costituzione sono richiamati giusto per ricordare i termini della questione che storicamente si dovette affrontare per evitare che l’elenco dei diritti sociali non restasse confinato nel limbo del pregiudicato o, peggio, dell’irrelevanza, come avverrà poi, a distanza di quasi cinquant’anni per l’elenco corrispondente contenuto negli statuti riformati (ma su ciò, *infra*).

A parte altre considerazioni, l’efficacia giuridica *dei diritti sociali è oggi arricchita dalla previsione della competenza statale in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Si tratta, com’è ovvio, di un precetto costituzionale dalle importantissime conseguenze per quanto qui in discussione.

L’approdo al quale perviene Principato è nel senso che il principio di legittimità costituzionale “impone la giustiziabilità delle pretese, anche a prescindere dall’attuazione legislativa di una Carta fondamentale che è norma giuridica, vincolante ed effettiva anche fra privati”.

Si tratta di un’affermazione certamente intrigante, anzi affascinante, e meriterebbe maggior sviluppo. Restano da chiarire, infatti, le forme e i limiti di questa giustiziabilità; i poteri del giudice (*recte*, i poteri dei giudici: ordinari, amministrativi, costituzionale) in riferimento al principio della separazione tra i poteri (alla discrezionalità, o alle omissioni, del legislatore e a quella dell’amministrazione, com’è ovvio); la individuazione, e concreta quantificazione, dei livelli essenziali di godimento dei diritti sociali; il rapporto con il novellato art. 81 Cost., solo per citare alcuni dei più immediati punti problematici da approfondire.

Principato si dimostra bene avvertito della necessità che, in tema di diritti sociali, si distinguano fattispecie da fattispecie ai fini della loro concreta giustiziabilità, ma la questione merita di essere ulteriormente discussa anch’essa perché la ricostruzione proposta dall’autore non resti parziale e unilaterale, senza prendere in considerazione adeguatamente tutti gli altri aspetti del problema che, ancora oggi, rendono così tante volte problematico l’intervento del giudice nella materia di che trattasi.

3. La seconda parte della relazione di Principato, si apre con un’affermazione icastica: “Il peccato originale degli interventi sociali a tutela della famiglia è, con ogni probabilità, quello dell’inesistenza”.

Manca nella legislazione nazionale, è la prima oggettiva notazione, un approccio organico e sistematico alla materia, perché la famiglia è trattata di scorcio in disposizioni che si occupano specificamente di altre problematiche: maternità, invalidità, disabilità, lotta alle tossicodipendenze, diritto all’alloggio, diritto alla salute e all’istruzione.

La prima forma di intervento legislativo nella quale la famiglia è unitariamente intesa è individuata nella L. n. 328 del 2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” la cui reale innovatività e precettività, oltre a quanto non fosse già previsto dall’articolato costituzionale, però, è ritenuta assai dubitabile.

Il discorso si amplia, a questo punto su altri campi di esperienza legislativa: reddito minimo di inserimento (D.Lgs. n. 237 del 1998), carta acquisti (D.L. n. 112 del 1998), reddito di ultima istanza (L. n. 350 del 2003) che mostrano l’assenza di un concetto uniforme di famiglia in riferimento ai diversi campi d’esperienza.



Vi è, poi, il campo fiscale, nel quale la famiglia è presa in considerazione in una prospettiva incostituzionale tanto da indurre la Corte ad annullare il cumulo dei redditi (sent. n. 179 del 1976) ma lasciando residuare numerosi istituti di dubbia costituzionalità (ad esempio, quello della detraibilità delle spese per alcuni familiari a carico).

Vi è anche l'edilizia residenziale pubblica, a cavallo tra le competenze statali, quelle regionali e degli enti locali, che prende in considerazione la famiglia ai fini dell'individuazione del reddito per l'assegnazione dell'alloggio, tenuto anche conto delle convivenze *more uxorio* valide anche in riferimento alla successione nel contratto. Si nota come ai fini dell'assegnazione dell'alloggio, il trattamento riservato alla famiglia di fatto sia sostanzialmente analogo a quella della famiglia legittima.

Infine vi sono le politiche, assai eterogenee, in favore della maternità, della paternità e dei figli. Per queste Principato fa ricorso al combinato disposto degli artt. 31 e 41 Cost. configurando la possibilità di agire nei confronti del datore di lavoro privato, anche in caso di inerzia del legislatore, per ottenere servizi di assistenza alle lavoratrici madri nell'ambito (o in prossimità) dei locali aziendali.

La relazione si conclude ribadendo l'idea che vi siano due tipi di prestazioni: quelle direttamente azionabili che costituiscono vincolo per il legislatore "già sul piano della allocazione delle risorse disponibili" e quelle ulteriori, rimesse alla discrezionalità del legislatore stesso.

A me pare che sarebbe stato interessante indagare anche sulla L. n. 104 del 1992, e sull'interpretazione che la giurisprudenza amministrativa e del lavoro ne hanno dato, in particolare sull'art. 33, comma 3, e che, di fatto, costituisce una delle norme più frequentemente utilizzate in caso di famiglie chiamate ad affrontare caso di disabilità.

Problemi risolti, dunque? Soluzioni a disposizione? Direi proprio di no, perché restano da definire i contorni e i contenuti dell'obbligo di cui si discute, dei rimedi a disposizione a fronte dell'inattività dello Stato, soprattutto se oggetto della "prestazione" non erogata dallo Stato è un intervento legislativo. Certamente, i problemi sono minori sul piano amministrativo, soprattutto dopo l'entrata in vigore del c.p.a. nel 2010 e il conseguente ampliamento dei poteri del giudice, ma la questione resta pressoché intatta nella sua complessità nel caso in cui l'oggetto mancante nella catena degli interventi statali a favore della famiglia è proprio un intervento legislativo.

Per concludere sul punto, traspare dalle riflessioni di Principato l'assenza di un concetto compiuto e organico (si direbbe, di una dottrina) della famiglia da parte del legislatore eccezion fatta, forse, per quella codicistica che, però, riguarda altri profili e problemi.

Certo merita più di qualche riflessione la constatazione che nella nostra Repubblica (della quale, soprattutto oggi, si può dire provocatoriamente sia fondata, più che sul lavoro, sulla famiglia) questa non sia fatta oggetto di un intervento promozionale organico, non sia considerata unitariamente e identitariamente nei vari interventi che, pur prendendo a specifico oggetto altre problematiche (come si è detto, la scuola, la sanità, le disabilità, il fisco e così via), si limitano a lambirla utilizzandone concetti e visioni spesso assai distanti. Insomma, in un Paese come l'Italia, nel quale la famiglia occupa un posto sociale di assoluto primato, che è fatta oggetto di speciali attenzioni da parte della Chiesa cattolica, ossia della religione larghissimamente maggioritaria, la cui tutela ha costituito uno dei *grundwert* delle principali forze politiche, non abbia mai dato attuazione organica e compiuta all'art. 31 Cost., rimasto, quindi, come norma dal contenuto sostanzialmente ottativo dallo svolgimento solo episodico, per non voler dire, interstiziale.

4. Il quadro così sommariamente riassunto provoca conseguenze, com'era ovvio attendersi, anche sul fronte della legislazione regionale presa in esame da Michele Troisi.

Sarò estremamente sincero: non è mai facile rendere interessante una rassegna, seppur critica e ragionata, di legislazione regionale. Troisi non solo è riuscito nell'ardua impresa, ma ha compiuto anche un piccolo-grande miracolo sul quale, davvero, non avrei scommesso un centesimo: ha riabilitato (almeno da quest'angolo visuale), con solidi argomenti, la famigerata, e mai sufficientemente criticata, legislazione regionale: "...tra provvedimenti settoriali a tutela di singoli diritti individuali ed interventi organici di sostegno alla famiglia, la Regione sembra pian piano essersi ritagliata il duplice ruolo di punto di riferimento e di stimolo nell'evoluzione della disciplina". Ancora, la Regione viene vista come anticipatrice di filoni legislativi statali tant'è che il legislatore nazionale, nota Troisi, sembra agire spesso "di rimessa" rispetto al collega (ai colleghi) regionale.

Certamente i problemi restano, a cominciare da quello di cui facevo cenno un attimo fa, dell'assenza di un concetto unitario e stabile di famiglia, oscillandosi tra definizioni e concezioni variabili a seconda del campo di esperienza nel



quale ci si imbatte, con tutte le conseguenze che derivano dal fatto che si discute di un modello di famiglia, per fare solo qualche esempio, in materia di edilizia residenziale pubblica o e di un altro nel caso dell'assistenza domiciliare.

“Motore centrale delle politiche familiari è stata la Regione”, nota con enfasi Troisi, che dopo un primo periodo di regionalismo debole, caratterizzato da una legislazione sostanzialmente amministrativa, individua una seconda fase nella quale le Regioni acquisiscono padronanza della propria autonomia politica approvando importanti leggi direttamente attuative dei diritti sociali.

Dalla riforma costituzionale del 2001 in poi, gli interventi regionali aumentano in quantità e qualità “superando così la concezione individualista e meramente assistenziale del legislatore statale, per sposare una idea di famiglia che ne valorizza la *soggettività sociale* e la *partecipazione*” (corsivi testuali).

Ebbene, nella prima fase la legislazione regionale non considera la famiglia come soggetto unitario, ma piuttosto si preoccupa dei suoi componenti intesi come soggetti meritevoli di interventi promozionali e assistenziali. È il caso delle leggi sui consultori familiari degli anni '70, e di altre norme fortemente condizionate dalle “cornici” legislative statali e, quindi, caratterizzate da molte “leggi-fotocopia”.

Dopo qualche segnale premonitore verso la fine degli anni '80 (cfr. ad es., la L.r. Emilia n. 27 del 1989), a partire dagli anni '90 la legislazione regionale riconosce soggettività giuridica alla famiglia, così superando, aggiungo io, l'ambiguità e le contraddizioni, almeno sotto questo aspetto, della legislazione statale. La famiglia, così, non sarà più la mera somma degli individui che la compongono ma soggetto sociale autonomo: “la Regione, dunque, per prima sembra attuare quel disegno costituzionale che non vede nella famiglia un semplice “contenitore” di aiuti pubblici agli individui per favorirne la convivenza privata, ma, al contrario, vede in essa un ente di cui va favorita la cittadinanza come corpo sociale, in quanto a sua volta capace di generare altre entità sociali intermedie”.

Pur convenendo nella periodizzazione proposta, dò un giudizio più moderato di quello di Troisi sul progresso effettuato da questa legislazione rispetto alla precedente e a quella statale. Sicuramente l'attenzione del legislatore non è più concentrata sui singoli e individui componenti la famiglia, ma su questa, unitariamente intesa quale luogo di socializzazione primario, indefettibile e privilegiato e, quindi, destinataria di una serie di interventi di sostegno che, come dice efficacemente Troisi, mirano ad erogare prestazioni “mediante la famiglia” e non “mediante lo Stato”. Tutto ciò, se segna un progresso notevole, non mi pare sufficiente per qualificare davvero la “famiglia quale soggetto sociale politicamente rilevante” per usare le parole della L.r. Lombarda n. 23 del 1999. Al di là dell'affermazione fortemente retorica ed evocativa utilizzata dal legislatore, non basta confinare la soggettività politica della famiglia alle dichiarazioni di principio contenute nei vari artt. 1 delle leggi regionali in esame per farle assumere quel protagonismo politico di cui si parla. Resta sicuramente la valorizzazione della famiglia, perché luogo privilegiato di interventi a sostegno della persona, ma per autentica soggettività politica ci vorrebbe ben altro.

5. Nel merito, Troisi procede con l'esame degli statuti di seconda generazione dei quali mette in risalto le note comuni e i diversi contenuti che si spingono fino a prendere in considerazione, è il caso di quello umbro, di quello toscano e di quello campano, anche unioni di carattere non matrimoniale. Tutto ciò va posto in doveroso rapporto con la notissima giurisprudenza costituzionale che ha degradato queste parti delle leggi statutarie a mere dichiarazioni dotate di valore culturale e/o politico, ma non giuridico.

Queste norme, però, seppur con valore non giuridico, esistono comunque e Troisi cerca di dar loro un qualche effetto che, però, sempre in forza della giurisprudenza costituzionale del 2004, non riesce ad andar oltre ad un mero avvio di programmazione politica.

Quanto alla legislazione ordinaria, Troisi ha saggiamente scelto di raggruppare le leggi esaminate per “settori organici di materie”: dal “diritto del minore a vivere nella propria famiglia”, alle varie leggi sul “Garante dell'infanzia”. Vi sono, poi, le “politiche di assistenza e servizi sociali”, declinate nella “conciliazione tra il tempo di lavoro ed il tempo di cura”, “al sostegno alla genitorialità e all'emergenza educativa” e al “sostegno della maternità e della paternità responsabile” o, infine, le politiche di istruzione, e quelle abitative.

Non è certo il caso di richiamare i numerosi casi messi in evidenza con vivacità da Troisi. È importante qui la constatazione della eterogeneità del concetto di famiglia preso in considerazione dai vari legislatori regionali a seconda delle materie trattate e che può giungere a prendere in considerazione anche strutture affettive e di coabitazione assai lontane dal modello di famiglia legittima fondata sul matrimonio ex art. 29 Cost.



Troisi colloca qui la considerazione meno scontata e più provocatoria, ossia che la dilatazione del concetto di famiglia contenuta nelle varie leggi regionali in rassegna porta inevitabilmente a comprimere il concetto (o più prosaicamente, le risorse) disponibili alle famiglie di stampo tradizionale e sicuramente più vicine alla modellistica ricavabile, innanzitutto, dall'art. 29 Cost. Tutto ciò si può tradurre in legittimi dubbi di costituzionalità, con ciò ricordandoci che la coperta è sempre troppo corta e che i diritti (soprattutto quelli sociali) costano, non solo in termini meramente economici (che non è poco) ma anche di compressione di diritti altrui.

La conclusione, seppur dichiaratamente provocatoria lo è in realtà meno di quanto non possa apparire a prima vista: la lettura di Troisi, infatti, fortemente (ri)valutativa della legislazione regionale in riferimento alla famiglia, porta all'auspicio che proprio dal "basso", dalle regioni e dalle famiglie possa ripartire il primato della politica, di una forte emancipazione e responsabilizzazione della famiglia quale società elementare protagonista di una nuova sussidiarietà che veda proprio in questa l'elemento fondamentale e indefettibile.

6. Il dibattito, come accennavo, è stato estremamente ricco e stimolante. Silvia Talini, ad esempio, ha studiato quell'autentico microcosmo di valori costituzionali in conflitto dolorosissimo rappresentato dall'ambiente carcerario e dai problemi che sorgono dalla conciliazione (meglio dire, dai primi stentati tentativi di conciliazione) tra condizione carceraria e dimensione familiare.

I termini del problema si mostrano con immediatezza: se il diritto a vivere la dimensione familiare è il luogo di incontro di una serie di diritti fondamentali dell'uomo che possono trovare realizzazione solo in comunione con altri soggetti (si pensi a quale coacervo di valori è condensato nella coabitazione, nella condivisione quotidiana di esperienze, nella sessualità) è evidente che la condizione carceraria travolge tutti questi diritti e i valori ad essi sottesi. Tutto ciò con l'aggravante, peraltro, che ciò vale non solo per il soggetto detenuto, ma anche per i famigliari che vengono colpiti nel godimento dei loro diritti familiari senza averne colpa alcuna. In questa prospettiva, la condizione più triste è, probabilmente, quella dei figli dei detenuti. Non a caso si parla, infatti, di "portata bilaterale della pena".

Certamente la questione non si poneva nemmeno quando il sistema carcerario era ispirato a ideologie puramente repressive e retributive. La prospettiva cambia radicalmente, invece, in un sistema carcerario che (perlomeno) dichiara di volersi aprire ai principi dell'art. 27, terzo comma, Cost. e, quindi, rispettoso della dignità umana, dei diritti fondamentali che il detenuto non perde neppure nella sua condizione e, soprattutto, teso al recupero sociale del condannato. A tal fine, la condizione familiare assolve ad un ruolo fondamentale e infungibile.

Come accennavo, Silvia Talini esamina vari aspetti della materia. Ne cito solo alcuni: dal diritto alla sessualità intramuraria, reso stanzialmente impossibile a causa della disciplina esecutiva dei colloqui con i detenuti (per il controllo a vista degli agenti di custodia) e per chi non può godere dei permessi premio, alla tutela dell'infanzia, con la persistenza dell'inconcepibile condizione dei "bambini detenuti" sulla quale è recentemente intervenuta la L. n. 62 del 2011 che, ispirata al principio della custodia attenuata in apposite strutture, attende di vedere attuazione concreta.

Ne viene fuori un quadro di grande sconforto perché, davvero "prendendo sul serio i diritti", la strada da percorrere è ancora tantissima. La progressiva diminuzione di risorse destinate alle politiche sociali, anche al di là di quanto la congiuntura finanziaria ed economica possa giustificare, rende ancora maggiore il senso di impotenza che invade quando, come lo studio della Talini conferma, si acquisisce progressiva consapevolezza dei corollari applicativi dell'affermazione dei principi e dei valori costituzionali.

7. Umbero Ronga ha studiato il ricongiungimento familiare quale "nuovo diritto sociale orientato al perseguimento dell'unità familiare e dei diritti ad essa correlati". Recuperiamo, così, anche se solo in parte, l'idea originaria di studiare le politiche promozionali a favore delle famiglie composte da stranieri.

Nel caso delle coppie europee, nota Ronga, il diritto al ricongiungimento si è rafforzato in dialogo con il diritto alla mobilità al quale è, almeno in numerosi casi, di fatto (se non di diritto) correlato. Sempre, però, il ricongiungimento porta con sé una serie di ulteriori e specifici diritti sociali (istruzione, salute, etc.) il cui costo (sia sociale che, soprattutto, economico) ha inciso non poco sulla sua concreta configurazione.

La legislazione multilivello della materia dell'immigrazione ha fatto sì che il tema del ricongiungimento uscisse dall'ambito dei diritti interni (almeno in parte) e che, direi ontologicamente, richiamasse un approccio (politico, culturale) di apertura verso i flussi migratori, una prospettiva di integrazione e che, comunque, guardasse con favore al fenomeno della mobilità internazionale.



L'esame della legislazione italiana prende le mosse dalla Legge Turco-Napolitano, per poi passare alla Bossi-Fini la quale, al di là dell'ideologia repressiva che la caratterizza, ribadisce la natura di diritto "indefettibile alla condizione giuridica dello straniero".

Si tratta di una materia fortemente condizionata dalla disciplina europea in tema di mobilità del lavoratore come conferma l'esame di vari campi normativi. Particolarmente importante è la direttiva 2003/86 CE del 22/9/2003 volta al riconoscimento del "diritto fondamentale" al ricongiungimento familiare.

La nostra Cost. però, già tutelava esplicitamente il diritto all'unità familiare che, come ha esplicitato la Corte costituzionale, ha per destinatario anche gli stranieri.

Dal quadro normativo e giurisprudenziale, nazionali e sovranazionali, esaminati, emerge il diritto al ricongiungimento come declinabile tanto sul fronte delle libertà negative che su quelle positive perché strumentale alla realizzazione di una serie di ulteriori diritti realizzabili solo con un intervento attivo dello Stato e una concreta politica di integrazione culturale e politica dei migranti. Ha ragione Ronga quando avverte, però, che il processo potrà svolgersi davvero solo quando tutti i soggetti del processo (legislatore, amministrazione, giudici) saranno sintonizzati sulla stessa opzione culturale dell'integrazione e non della repulsione.

D'altronde, il ricongiungimento familiare, proprio perché strumentale alla nascita (*recte*, alla ricostituzione) dell'unità familiare, è un campo d'intervento nel quale più immediatamente percepibile è il frutto delle politiche volte a promuovere la famiglia e la sua unità, quale cellula fondamentale di invero del modello inclusivo e dinamico dello stato sociale.

8. Accennavo in apertura al dibattito con numerosi interventi non programmati che hanno arricchito i temi in discussione di ulteriori prospettive di analisi e spunti problematici di grande interesse.

Sandro Staiano, ad esempio, ha notato come le azioni promozionali si siano, negli ultimi anni, sempre più specializzate, selezionando, per così dire, all'interno delle stesse categorie sulle quali si è deciso di volta in volta di intervenire. La legislazione, pertanto, anziché all'insegna dell'universalismo nella garanzia dei diritti, si connota sempre più per la crescente frammentarietà, aggiungendo, così paradossalmente, elementi di privilegio ai temi della disuguaglianza.

Un'ulteriore notazione particolarmente interessante e densa di implicazioni è quella relativa ad un effetto, potremmo dire collaterale, dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale che, se da un lato valorizza il ruolo della famiglia in numerosi campi sociali, lascia trasparire un certo indirizzo di politica legislativa volto a ritrarre lo Stato da una serie di campi d'intervento che costituivano (che dovrebbero costituire tuttora) i luoghi privilegiati di realizzazione dello Stato sociale. Una specie di deresponsabilizzazione, di spoliamento dello Stato dai propri compiti sociali.

Di contro, nota sempre Staiano, il (pur limitato) sistema di *Welfare state* europeo è declinato in termini di forte centralizzazione, così come i recenti interventi statunitensi relativi al diritto alla salute e alle cure mediche si sono caratterizzati in chiave centralistica. Sono rilievi che non devono sorprendere perché la devoluzione delle competenze si sposa sempre con difficoltà alle politiche sociali che, invece, riescono a imporsi con minore problematicità quando sono animate da una forte spinta unitaria se non, appunto, universalistica.

Una prima conferma di quanto appena notato si ha nell'intervento di Maria Quattrocchi a proposito del tema, non sufficientemente trattato dal legislatore, sia nazionale che regionale, dei bambini stranieri abbandonati. Si tratta, com'è stato giustamente notato, di un campo di esperienze che invoca l'intervento congiunto e coordinato di più livelli istituzionali, da quello europeo, sino a quello municipale che, per realizzare misure davvero efficaci, devono essere ispirati da una logica convergente e coordinata.

Altro oggetto di approfondimento, da parte di Loredana Mollica Poeta, è stata la problematica conciliazione tra il diritto al lavoro e alla vita familiare, sotto la troppo trascurata prospettiva della responsabilità sociale delle imprese. Recuperando, infatti, il significato profondo della libertà d'impresa sancita nel nostro ordinamento dall'art. 41 Cost. in riferimento all'utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà e, soprattutto, alla dignità umana (e pure, per quanto specificamente ed espressamente previsto dall'art. 37 Cost., alla donna lavoratrice), ne deriva una crescente responsabilità dell'impresa sulla quale grava anche il compito costituzionale di creare le condizioni perché la prestazione lavorativa possa coniugarsi allo sviluppo e al sostegno della vita familiare. È una riflessione di grande civiltà il cui valore



non può considerarsi offuscato, sicuramente sotto il profilo giuridico, dalle difficoltà in cui versa il sistema produttivo nazionale per le avverse condizioni congiunturali.

Paolo Bonetti ha svolto riflessioni che meriterebbero davvero maggiore spazio su alcuni profili del regime fiscale cui è assoggettata la famiglia giungendo alla provocatoria affermazione che, continuando di questo passo, tra qualche anno non ci saranno più famiglie!

Invero, la politica fiscale del nostro Paese non solo non favorisce la famiglia ma le è palesemente ostile. Il discorso è molto ampio, e dovrebbe soffermarsi a valutare anche vari disordinati interventi registrati negli ultimi anni (si pensi alla c.d. *social card*, ai c.d. “bonus bebè” etc.) caratterizzati da sterile natura assistenziale e da uno squilibrato rapporto costi/benefici. Analogo discorso critico andrebbe svolto in riferimento alle politiche abitative, a base di qualsiasi serio intervento di sostegno attivo alla famiglia (o meglio, alla formazione delle famiglie) e alla sostanziale inattuazione del precetto della gratuità della scuola ex art. 34, cpv., Cost., resa ancora più scandalosa se raffrontata a quanto realizzato in materia da altri paesi europei.

Lo studio della funzione svolta dalla famiglia nel disegno costituzionale dei diritti impone, lo ha ricordato Paolo Carrozza, un approccio multidisciplinare, anche per comprendere le trasformazioni che l’istituto familiare ha subito durante la vita della Repubblica. Con sicurezza il Costituente pensava prevalentemente al modello patriarcale e contadino di famiglia, che si è rapidamente dissolto con la rapida e profonda trasformazione che ha subito la società italiana già a partire dagli anni ’50 del secolo scorso. Oggi, si notava, la famiglia svolge un ruolo vicario a quello dello Stato, in ciò costretta dalla crisi dello Stato sociale determinata dalla mutazione di alcuni elementi strutturali ed anche da persistenti linee di indirizzo politico.

Le difficoltà di coniugare politiche fortemente autonomistiche con la realizzazione di un modello compiuto di stato sociale sono tornate in evidenza nell’intervento di Marco Armano il quale ha rimarcato, così come aveva fatto Sandro Staiano, la tendenza spontaneamente centralistica, se non addirittura accentratrice, del *Welfare state*. Tutto ciò, peraltro, è reso ancora più complesso e incerto dalla stentata attuazione di quella nebulosa di riforme che prende il nome di federalismo fiscale nonché dai condizionamenti di origine europea i cui costi, economici e politici, sono di difficile, se non impossibile, attribuzione.

Infine Giuseppe Verde ha ribadito la natura episodica degli interventi promozionali di cui si discute, in ciò rilevando una conseguenza della natura cangiante e incerta del modello costituzionale di famiglia, priva di una conformazione unitaria e stabile. Deriva proprio da ciò anche l’incertezza del ruolo riconosciuto oggi alla famiglia dalla legislazione ordinaria, nazionale o regionale che sia.

9. È rituale rivolgere, in conclusione, i complimenti agli autori delle relazioni e degli interventi. Non mi sottraggo alla piacevole consuetudine segnalando, però, come il mio apprezzamento sia davvero dettato dalla constatazione della serietà dell’impegno profuso e dalla qualità dei risultati raggiunti. Non era facile, davvero, evitare di produrre sterili elencazioni di leggi e leggine considerando la, peraltro evidente, assenza di una visione unitaria della famiglia quale oggetto, prima ancora che soggetto, di diritti, autonomi e distinti da quelli dei suoi componenti.

Forse, guardando con occhio forzatamente critico il lavoro raccolto sino ad oggi, si può osservare che, dato il tema generale del Convegno all’interno del quale la sessione è collocata, si sarebbe potuta prestare più attenzione al dato giurisprudenziale. Sia chiaro, le sentenze costituzionali ed europee, e non solo, sono state davvero saccheggiate a mani basse dai nostri autori, com’era naturale e doveroso che fosse, ma trattandosi di un convegno dedicato alla “famiglia davanti ai suoi giudici” forse sarebbe stato bene verificare il concreto impatto della normativa sulla vita quotidiana, operazione che è possibile fare solo studiando la giurisprudenza comune. D’altronde, se da questa sessione, e dal convegno intero, è uscita rafforzata l’idea della famiglia quale istituzione sociale spontanea, essenziale per la realizzazione del modello di società aperta e dinamica delineata dal combinato degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., l’analisi a valle, come suol dirsi, sulla base dell’esperienza giurisprudenziale comune, avrebbe portato ulteriori interessanti elementi di conoscenza nella direzione, anch’essa condivisa in molti interventi, della precisazione dei poteri del giudice nella tutela (e dunque nella realizzazione) dello stato sociale.

Altro elemento comune è la stigmatizzazione della frammentarietà degli interventi legislativi dai quali emerge netta l’assenza di un concetto unitario di famiglia: per semplificare, una è la famiglia ai fini del diritto all’abitazione, un’altra per l’assistenza familiare, un’altra ancora in ambito carcerario e una, infine, ai fini del ricongiungimento. Senza tacere delle differenze tra la concezione che, nello stesso ambito di materia, si registra tra una regione e l’altra!



In questo senso l'art. 31 Cost. è rimasto privo di adeguata attuazione. Si impallidisce pensando alle politiche di sostegno attivo alle famiglie realizzate in Stati a noi vicini (la Francia, la Germania, o l'Olanda, ad esempio) per avvedersi della, ripeto scandalosa, inattuazione dell'art. 31 Cost.

Cosa dire, poi, del combinato tra famiglia e lavoro che, portato a sintesi soprattutto negli artt. 36 e 37 Cost., offre oggi uno dei saggi più drammatici dell'arretramento nell'inveramento del fondamentale disegno costituzionale che vedeva nel binomio lavoro-famiglia le due pietre angolari sulle quali collocare con sicurezza l'edificio sociale?

Invero, il dibattito costituente non era stato particolarmente ricco di spunti ricostruttivi od originali in materia perché fortemente condizionato dalla ripulsa verso il modello "politicizzato" di famiglia propria del trascorso regime fascista, sicché la norma costituzionale venne scritta, alla luce dei drammi di quei giorni, pensando soprattutto all'approccio assistenziale e alla lotta all'indigenza. Ma per fortuna la Costituzione vive di vita autonoma e l'interpretazione non si arresta, almeno nel nostro continente, alla lettura originalista. Così oggi si avverte la mancanza di una legge quadro, organica sulla famiglia, non tanto per far chiarezza sui problemi definitivi, che pur minano in premesse il concetto di famiglia, ma per offrire le premesse perché la legislazione, nazionale e regionale, possa attuare un programma sistemico di misure di favore: pur tra mille lingue e definizioni, siamo tutti convinti che il programma di libertà e sostanziale eguaglianza tra tutti si può costruire partendo dalla condizione che solo la dimensione familiare può offrire per la costruzione dei percorsi di vita individuali.

Diciamoci la verità, la nostra disciplina sconta una difficoltà specifica rispetto al diritto privato che, pur tra mille traversie e dubbi interpretativi, si confronta con uno strumento normativo di sintesi e tradizionale unità qual è il codice. Sì certo, anche il codice è in crisi, e da molti decenni ormai e non si vedono prospettive di approdi concettuali rassicuranti. La Costituzione, però, soffre di una crisi forse ancora più grave perché l'agonia dello Stato sociale è sopraggiunta quando si era ancora ben lontani dal compiuto, o anche solo accettabile, inveramento del disegno di libertà e giustizia sociale nonché, ancor prima, dal pieno disvelamento dei concetti costituzionali fondamentali.

Quello di famiglia è proprio uno di quei concetti fondamentali il cui contenuto ancora non era stato chiarito adeguatamente quando è entrato in crisi il mondo al quale avrebbe dovuto essere funzionale. A giudicare dalle leggi attuative, basti ripensare a quanto illustrato dai nostri interventori, le norme che hanno dato parzialissima realizzazione all'art. 31 Cost. hanno preso a modello un tipo di famiglia assai diverso da quello ricavabile dall'art. 29 Cost. o dal 30 (rapporto tra genitori e figli, anche al di fuori dal matrimonio) o anche dal 36, solo per fare alcuni immediati esempi. Parafrasando Pugliatti dovremmo dire, guardando al modello di famiglia ricavabile dalla Costituzione, "dalla famiglia, alle famiglie".

Da questa frammentazione concettuale ne esce indebolito il ruolo sociale e politico che la famiglia potrebbe e dovrebbe svolgere per contribuire efficacemente a realizzare il modello di società dinamica e inclusiva quale emerge dalla lettura sistematica dell'intero disegno costituzionale.

Promuovere la famiglia, vuol dire favorirne in modo organico, programmatico la funzione di primo luogo nel quale affermare la dimensione sociale dell'uomo e, quindi, le condizioni di eguaglianza sostanziale. Lasciarne la tutela a interventi episodici, sporadici, poveri di risorse economiche, a volte contraddittori, significa, per dirla fuori dai denti, condannare all'inattuazione il cuore del disegno costituzionale.

Concludendo, direi che dai lavori della nostra sessione emerge chiara la consapevolezza delle occasioni perse, soprattutto da parte del legislatore, sulla strada della realizzazione del sistema costituzionale dei diritti sociali che orbitano intorno al concetto (ai concetti, dovremmo adesso dire) di famiglia; parimenti esce nitida la consapevolezza della grande responsabilità che oggi, in un contesto economico di inedita difficoltà, purtroppo destinato a non breve durata, grava sulla cultura giuridica, di individuare nuove e più efficaci forme di tutela e promozione della famiglia perché è questo il campo dal quale prende le mosse ogni ulteriore azione per l'affermazione di tutti i diritti sociali, sia nella dimensione individuale che comunitaria dell'uomo.