



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

MICHELE TROISI  
FAMIGLIA E MISURE DI SOSTEGNO: LA LEGISLAZIONE REGIONALE.

*«Nella cultura odierna si affacciano istanze affinché si trovi un nuovo nesso tra felicità privata e felicità pubblica. Il nesso che li lega è il concetto di unità di vita, ossia la capacità delle persone di essere se stesse sia che si trovino nella sfera privata sia che si trovino nella sfera pubblica. (...) Unità di vita significa che "ciò che io sono" nella famiglia (la mia identità privata) come persona umana non è disgiunto da "ciò che io sono" come cittadino nella sfera pubblica; il modo da cui io mi relazio agli altri in famiglia non è disgiunto da come io mi relazio agli estranei. Proprio in ciò la famiglia fonda il suo essere fermento di virtù umane e sociali insieme e, più in generale, tiene connessi l'umano ed il sociale tra loro»  
(P. DONATI, *La famiglia, il genoma che fa crescere la società*, Roma 2012, 204)*

SOMMARIO: 1. Premessa. La primazia del legislatore regionale nelle politiche familiari. – 2. L'evoluzione storica della tutela. La fase a "regionalismo debole" o c.d. *individualista*. – 2.1 La fase propulsiva. La *soggettività sociale* della famiglia – 3. La famiglia nelle differenti fonti regionali. – 3.1. Gli Statuti regionali. – 3.1.1. Norme programmatiche irrilevanti ma.....esistenti. – 3.2. L'ingente legislazione regionale sul *welfare familiare*. – 3.2. I diritti del minore. – 3.2.2. Il Garante dell'Infanzia. – 3.2.3 Le politiche di assistenza e i servizi sociali. – 3.2.4 Le politiche di istruzione. – 4. La legislazione regionale di settore che incide su diritti ed obblighi di certi modelli familiari. – 4.1 La Regione e le politiche abitative. – 4.2 (Ancora) Servizi sociali: un'eccezione "*solidaristica*" – 4.3. Sulla legittimità costituzionale di questa tipologia di fonti regionali. – 5. Alcuni (provocatori) rilievi conclusivi.

#### 1. PREMESSA. LA PRIMAZIA DEL LEGISLATORE REGIONALE NELLE POLITICHE FAMILIARI

Se c'è un campo verso il quale il legislatore regionale ha sempre mostrato un particolare interesse (anche molto prima delle modifiche costituzionali del Titolo V) è quello delle c.d. *politiche familiari*. Si potrebbe anzi dire che, 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.

È innegabile, d'altro canto, che le politiche a misura di famiglia siano inscindibilmente connesse ai settori della casa, della scuola, dell'assistenza e, in definitiva, del territorio.

Orbene, tale ingente produzione legislativa regionale in materia, si ritiene possa essere analizzata da due differenti angoli visuali:

I) da un punto di vista *dell'evoluzione storica* delle forme di tutela;

II) da un punto di vista della tipologia delle *fonti* di diritto regionale utilizzate.

Entrambe le angolazioni richiamano la questione della qualità e quantità dei “contatti” reciproci tra il legislatore statale e quello regionale che, in generale, stanno caratterizzando l'attuale fase evolutiva della nostra forma di Stato; nel campo delle politiche familiari, però, come si avrà modo di analizzare, più che in contrasti (che pure non sono mancati, ma in misura minore rispetto ad altri settori), tali “contatti” si sono piuttosto tradotti in *reciproci condizionamenti*.

Il legislatore statale, in particolare, nella materia sembra paradossalmente agire “di rimessa” rispetto alle novità introdotte dal legislatore regionale.

A tal proposito, com'è stato efficacemente sintetizzato, «v'è una tendenza della legislazione regionale a rivelarsi in talune occasioni “anticipatrice” di indirizzi sociali solo in seguito recepiti a livello statale»<sup>1</sup>.

Invero, non è un mistero che la mancata attuazione<sup>2</sup> dell'art. 31 Cost., rappresenti una delle più gravi mancanze del legislatore statale; di essa non può non farsi brevemente cenno, al fine di meglio comprendere la “reazione” del legislatore regionale.

E' nota, infatti, l'atavica assenza di un'organica politica statale di sostegno alla famiglia, in particolare per ciò che concerne le misure volte a promuovere la nascita di nuove famiglie, nonché il supporto dei genitori nell'adempimento dei propri diritti/doveri. Pare cioè che, nonostante l'inequivoco dettato costituzionale<sup>3</sup>, la prima protagonista del *welfare* italiano (anche in funzione

<sup>1</sup> L. CHIEFFI, *La promozione dell'istituto familiare nell'ambito delle politiche sociali dell'ente Regione*, in AV. VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, 309.

<sup>2</sup> Sulle problematiche relative alla ritardata o mancata attuazione di disposizioni costituzionali, il contributo dottrinale è davvero ingente. Ai fini del presente lavoro, si rimanda a: A. D'ATENA, voce *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.* XXXIX, Milano, 1988, ora in ID., *Diritto costituzionale*, Torino, 2010; G. DALLA TORRE, *Famiglia e Costituzione. Riflessioni su una rivoluzione promessa*, in *Iustitia*, 1999, 221, ss.; P. GROSSI, *Attuazione e inattuazione della Costituzione*, Milano, 2002, 4 ss.; A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione*, Bari, 2000, 32 ss. (specie par. 10, dedicato a *Famiglia, doveri, ecologia umana*); C. MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, 1969, ora in ID., *Raccolta di scritti*, IV, Milano, 1972, 173 ss.; S. PANIZZA-R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione*, Pisa, 2002.

<sup>3</sup> M. BESSONE, *Art. 31*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, sottolinea come «le delicate situazioni dell'art. 31 divengono materia di garanzie costituzionali e di obblighi variamente assunti dallo Stato persona e dallo Stato comunità. Tale articolo si segnala, dunque, per il suo valore politico perché tende a prefigurare un sistema di assistenza degno di uno Stato democratico da inscrivere nella prospettiva della più generale tendenza dell'ordinamento costituzionale verso un regime di sicurezza sociale». Anche L. CASSETTI, *Art. 31*, in R. BIFULCO--A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 2006, 644, sottolinea come «la collocazione della tutela sociale della maternità e dell'infanzia all'interno del sistema dei diritti sociali aveva “allontanato l'art. 31 dal triste destino di mero parametro etico-politico privo di qualsiasi valore precettivo

del ruolo di supplenza dello Stato che non di rado ha svolto<sup>4</sup>) abbia finito paradossalmente per essere stata messa sempre ai margini dello stesso.

L'appartenenza ad un nucleo familiare ha costituito, al più, il presupposto per la concessione di episodici benefici ai singoli componenti (peraltro anche grazie allo stimolo in tal senso della Corte costituzionale<sup>5</sup>); tali provvedimenti, infatti, lungi dal potersi considerare come direttamente finalizzati alla formazione di nuove famiglie, sono sempre sembrati strumenti atti a garantire la realizzazione di alcuni interessi meritevoli di tutela. In tal senso, nonostante il riconoscimento costituzionale della famiglia sia stato uno dei maggiori caratteri distintivi del passaggio dallo Stato liberale a quello sociale<sup>6</sup>, le influenze individualistiche che ne hanno guidato la fase di attuazione, hanno spinto a considerare la famiglia stessa non come *soggetto giuridico* o comunque come ente autonomo e superiore rispetto agli interessi dei suoi membri<sup>7</sup>, ma come un insieme di individui da

---

ed ha guidato il legislatore verso un programma di interventi coordinato a sostegno della famiglia e delle situazioni soggettive (maternità, infanzia, adolescenza) che maturano all'interno di tale formazione sociale».

<sup>4</sup> In argomento valgano per tutti: P. DONATI, *Bisogni storici, famiglia e servizi sociali partecipati sul territorio: oltre il "welfare state"*, in AA. VV., *I servizi sociali tra programmazione e partecipazione*, Milano, 1981, 159 ss.; L. TORCHIA, *Premessa*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, in *Quaderno di Astrid*, Bologna, 2005, 11, secondo la quale «all'incompiutezza del welfare italiano si sono tradizionalmente accompagnati fenomeni di supplenza, che se per qualche tempo hanno funzionato da rimedio poi si sono tramutati in causa di ulteriori contraddizioni. Il principale ruolo di supplenza è stato assunto dalla famiglia e, all'interno di essa, dal lavoro non retribuito delle donne, a fronte di un sistema di sicurezza sociale finalizzato a tutelare, fondamentalmente e prevalentemente, il maschio adulto capofamiglia occupato. I servizi di cura sono stati a lungo prodotti all'interno della famiglia, da parte di donne che lavorano, non remunerato, a tempo pieno, senza avere accesso alle misure di sicurezza apprestate per i lavoratori».

<sup>5</sup> Con riferimento al collegamento tra gli artt. 31 e 37 Cost, ad esempio, la giurisprudenza della Corte ha ampliato mediante sentenze additive, la cerchia dei beneficiari di assegni, indennità ed altre agevolazioni: nonostante lo sforzo del Giudice delle Leggi di dare completa attuazione ai principi costituzionali in materia, si tratta di misure chiaramente destinate ai singoli nella loro qualità di genitori, a prescindere dalla formazione di nuove famiglie, campo nel quale il giudice delle Leggi non avrebbe potuto certo sostituirsi al Legislatore. Emblematica è in tal senso la sentenza n. 358/1995 con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile la questione, evidenziando l'impossibilità di apprestare "i rimedi per il necessario ristabilimento dell'equità fiscale in materia e la tutela della famiglia" a causa delle pluralità di scelte perseguibili che sono da ritenere "riservate esclusivamente al legislatore". Sul punto si veda G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 45 ss., che sottolinea anche come, sempre in materia fiscale, la Corte si spingerà in seguito, con la sent. n. 12 del 1998 a censurare più esplicitamente (senza, però, conseguenze di incostituzionalità) "l'attuale trattamento fiscale della famiglia [che] penalizza i nuclei monoreddito e le famiglie numerose con componenti che non producono o svolgono lavoro casalingo", ponendosi di fatto in contrasto con i principi costituzionali..

<sup>6</sup> Si vedano, per tutti, le riflessioni in tal senso di V. TONDI DELLA MURA, *La dimensione istituzionale dei diritti dei coniugi e la pretesa dei diritti individuali dei conviventi*, in *Quad. Cost.*, 1/2008, 110 ss.

<sup>7</sup> Non è questa la sede per ripercorre il dibattito dottrinale sulla *soggettività giuridica* o meno della famiglia (sulla quale si veda tra tutti P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953 e, più recentemente, proprio in merito alla legislazione regionale in tema di famiglia, P. DURET, *La famiglia nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale*, in *Jus*, 2006, 417 ss.). Ci basterà ricordare che, indipendentemente dalla sua corretta identificazione giuridica, per P. GROSSI, *Lineamenti di una disciplina della famiglia nella evoluzione costituzionale italiana*, in *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Padova, 2008, 165 ss., «la famiglia – ogni tipo di famiglia –, (.....) si pone come centro autonomo di imputazione e di riferimento per alcuni diritti. I quali si denominano appunto come "familiari" per il fatto che vengono esercitati nel suo interesse dai suoi componenti *uti socii* e



tutelare<sup>8</sup>, in un ideale filo rosso con quelle categorie liberali fondate sul motto robespierriano «perderete la generazione dei più giovani se la abbandonerete a genitori la cui ignoranza e pregiudizi sono destinati a riprodurre nei figli gli stessi difetti che essi presentano. Pertanto, lasciate che la Patria prenda i figli che per essa sola sono nati»<sup>9</sup>.

Molto si è indagato sulle motivazioni di questa perenne assenza del “problema famiglia” nell’agenda del legislatore statale<sup>10</sup>; particolarmente convincente è la tesi che individua tra le cause del «mancato pragmatismo nell’individuare quali potessero essere gli aiuti» da fornire alla famiglia, «l’attenzione dell’opinione pubblica e dei soggetti pubblici e privati (.....), prevalentemente su aspetti di tipo etico concernenti la disciplina della struttura delle famiglie»<sup>11</sup>.

A fronte di questa inadeguatezza delle politiche legislative da parte del “centro”, bloccato, dunque, da ideologiche contrapposizioni definitorie e da anacronistiche tutele individualistiche, a porsi come motore centrale delle politiche familiari è stata la Regione, i cui interventi nella materia sono andati nel corso dei decenni implementandosi nella quantità e nella qualità.

non già *uti individui* e che al tempo stesso si pongono come necessario, od anche soltanto opportuno, limite e temperamento per quelli individuali, e spesso individualistici, a questi ultimi spettanti».

<sup>8</sup> Sul punto F. BONINI, *Una istituzione naturale. La famiglia all’Assemblea Costituente*, in (a cura di) G. DALLA TORRE, *La famiglia nel diritto pubblico*, Roma, 1996, 101; O. TORZIA, *Presentazione* a G. BRIENZA, *Famiglia e politiche familiari in Italia*, Roma, 2001, 11; V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidierietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in *Dir. soc.*, 4/2005, 519 ss. Più in particolare, secondo L. CASSETTI, *Art. 31*, cit., 645 ss., vi era all’inizio una doppia difficoltà nell’attuare l’art. 31: «Vi era cioè la difficile coesistenza del principio della naturalità della famiglia, come qualcosa di preesistente allo Stato stesso, il cui intervento deve essere circoscritto entro i confini di questo particolare tipo primigenio di formazione sociale; dall’altro lato l’intervento dello Stato a tutela della famiglia sembra inconciliabile che impone limiti rigorosi all’intervento dei pubblici poteri, a cominciare dalla scelte discrezionali del legislatore necessarie per rendere attuale e concreto l’impegno dello Stato formalizzato nel primo comma dell’art. 31.

In questi termini, l’intervento del legislatore e l’evoluzione giurisprudenziale hanno privilegiato piuttosto l’esigenza di intervenire per regolare gli interessi ed i diritti dei singoli componenti e delle singole situazioni (coniugio o filiazione) che derivino dalla costituzione del gruppo familiare».

<sup>9</sup> Su tale punto, secondo R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell’ordinamento scolastico italiano*, in *Riv. giur. scuola*, 1968, 10 ss., «il principio costituzionale di cui all’art. 30 segna a chiare lettere la contrapposizione radicale tra il criterio accolto dal nostro Costituente e quello che Danton ebbe ad *esprimere* dicendo che i figli appartengono alla Repubblica prima che ai genitori. Questo concetto, caro ai regimi totalitari come una delle espressioni più significative di statalismo esasperato, ripugna al nostro Stato che si impregna sul riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2) tra le quali il primo posto spetta alla famiglia, società naturale fondata sul matrimonio, i cui diritti inviolabili sono parimenti riconosciuti dalla Repubblica (art.29). Tra questi diritti, quello di essere il centro motore dell’istruzione ed educazione dei figli è uno dei più eminenti, in cui meglio può estrinsecarsi la cosciente responsabilità dei genitori, ed è al tempo stesso uno dei più efficaci strumenti per garantire quell’unità familiare che pure la Costituzione auspica e tutela (art. 29). Nasce da questo principio l’illegittimità costituzionale di qualsivoglia norma, con cui lo Stato pretenda sostituire la volontà di organi di suoi o di altri enti o istituzioni alla volontà dei genitori».

<sup>10</sup> Per una efficace ricostruzione del dibattito (soprattutto sul piano delle politiche fiscali), si rimanda a G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, cit., 43 ss.

<sup>11</sup> P. BONETTI, *Famiglia e fisco*, in *Gruppo di studio Astrid per l’inclusione sociale*, 2011, 286.



In un primo periodo, invero, anche in questo campo il legislatore regionale fu vittima del c.d. *regionalismo debole*, noto fenomeno che non consentì all'ente Regione di costituire l'occasione per rendere maggiormente effettivi i diritti sociali<sup>12</sup>; la prima esperienza delle Regioni, dotate di potestà legislativa sostanzialmente amministrativa<sup>13</sup>, andò in effetti a detrimento di una serie di principi che si erano abbondantemente proclamati: soprattutto, «dell'autonomia come capacità, libertà di rispondere in modo originario alle domande locali ed alle specialità sociali ed economiche delle singole Regioni»<sup>14</sup>. Ne risentì, dunque, anche la produzione legislativa regionale (in termini sia quantitativi che qualitativi) nel campo dei diritti della famiglia.

In un secondo momento, emerse un diverso ruolo, politico-istituzionale, delle Regioni che, da meri enti territoriali, divennero titolari di un potere di determinazione degli obiettivi e degli indirizzi politici dai quali la legislazione e l'amministrazione regionale sarebbero state influenzate fino a divenirne forme di attuazione<sup>15</sup> (atteggiamento avallato dalla sentenza n. 829/1988 della Corte costituzionale, con la quale si riconobbe che le Regioni avrebbero potuto perseguire tutti gli interessi che sarebbero spettati loro come enti esponenziali della propria collettività locale),

In tal senso, si apre una fase nuova nella quale i legislatori regionali, superando l'iniziale timidezza, si spingono ad approvare leggi in numerosi settori della vita sociale, specie nel campo familiare<sup>16</sup>.

Con la riforma del 2001, poi, le fonti regionali contribuiscono in modo ancora più deciso a sostenere il cammino di attuazione dei diritti costituzionali all'interno del nostro ordinamento, sulla base di un duplice assunto: da un lato le Regioni si sentono partecipi del sistema costituzionale complessivo e, quindi, uno dei soggetti che deve contribuire all'adempimento dei doveri

<sup>12</sup> Così S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Milano, 2003, 13 ss., per il quale in Italia il regionalismo rappresenta un'esperienza sostanzialmente fallimentare, sia perché intervenuta in ritardo rispetto alla previsione costituzionale, sia perché ha seguito una forte dipendenza dal centro, perdendo quella capacità propria di uno stato regionale di proporsi come centro attivo di rivendicazione di competenze nel campo dei diritti sociali. Sul tema della "crisi d'identità" della Regione negli anni ottanta, si veda A. D'ATENA, *Regione cit.*, ora in ID, *DIRITTO REGIONALE*, cit. 25 ss.

<sup>13</sup> G. BERTI, *La revisione della forma di Stato*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Bologna, 2002, 40. Secondo G. LOMBARDI, *Relazione introduttiva*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, 11, «su tante leggi che la Regione fa[ceva], ce ne saranno [stati] quattro o cinque qualificanti (legge urbanistica, legge sul personale, ecc.), mentre le altre [erano] tutti atti amministrativi vestiti da legge».

<sup>14</sup> G. BERTI, *La revisione della forma di Stato*, cit., 41, afferma che «nell'esperienza, il peso del governo come produttore di indirizzi dell'azione regionale e delle alte burocrazie ministeriali, la cui espressione istituzionale tipica fu il commissariamento del governo, crebbe sempre di più, al punto che l'unità dello Stato accentrato si ricompose via via, a discapito degli istituti rimasti lettera morta e con la concorde adesione delle giunte regionali, spinte a creare tra se stesse un tessuto di continuità ed omogeneità».

<sup>15</sup> E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007, 20.

<sup>16</sup> *Ibidem*, secondo l'A., «la Costituzione è l'alveo dei poteri regionali sia in senso positivo che in senso negativo: in negativo, perché le leggi sono tenute a rispettare i principi e a garantire le libertà fondamentali; in positivo, perché il compito dei legislatori è soprattutto quello di attuare le norme costituzionali e di dar loro effettività attraverso l'esercizio dei poteri pubblici».



inderogabili di solidarietà che è proprio della Repubblica<sup>17</sup>; dall'altro, avendo i diritti una intrinseca caratteristica di aterritorialità<sup>18</sup>, la valorizzazione delle autonomie conduce ad una parallela valorizzazione dei diritti dei cittadini, alla creazione di una prossimità dell'amministrazione alla cittadinanza<sup>19</sup>. E' infatti indubbio che le Regioni hanno da sempre orientato la propria attività verso la risposta pratica a problemi concreti, per garantire il superamento delle diseguaglianze e un maggiore livello di protezione delle persone. In tal senso, spesso le leggi regionali rimodellano gli aspetti soggettivi ed oggettivi delle situazioni giuridiche, adattandole al contesto regionale<sup>20</sup>.

In ragione di questa "nuova linfa" ricevuta dalle modifiche costituzionali, nel settore delle politiche familiari il legislatore regionale ha ulteriormente aumentato, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, la propria produzione, superando così la concezione individualista e

<sup>17</sup> Appare opportuno precisare che, già prima della modifica dell'art. 114 Cost., con il termine "Repubblica" si è sempre inteso le attività e le funzioni sia dello Stato come tale, sia delle Regioni e degli altri enti pubblici. Infatti, la dottrina ha concordemente fatto sempre coincidere la "Repubblica" non con lo "Stato-apparato", ma con lo "Stato-istituzione", comprensivo dell'insieme dei pubblici poteri, o anche con lo "Stato-organizzazione", inteso come insieme dei soggetti pubblici, nonché, da ultimo, con lo "Stato-comunità". Valgano per tutti i riferimenti a: F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, 47 ss; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, 352; B. CARAVITA DI TORITTO, *Commento all'art. 3*, in V. CRISAFULLI-L.PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; R. D'ALESSIO, *Commento all'art. 2*, *ivi*; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 1998, 704. Ciò che ha portato con sé la l. cost. n. 3 del 2001, a partire dal novellato art. 114 Cost., è la nuova problematica inerente una pariordinazione tra Stato-persona e istituzioni territoriali, prima sconosciuta. In ordine a tale questione, si veda, tra gli altri: M. CAMMELLI, *Amministrazioni (ed interpreti) di fronte al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2001, 1274 ss.; C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Milano, 2003, 149 ss.; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Reg.*, 2003, 1020 ss.

Com'è noto, all'iniziale entusiasmo della dottrina, ha fatto seguito (anche a seguito delle pronunce della Corte; si veda *ex multis* la sent. n. 360/2007) un certo realismo con il quale si è dovuto prendere atto che non vi sia quella pari dignità costituzionale tra gli enti della Repubblica che la modifica pareva aver portato. *Ex multis*, si vedano le considerazioni di A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in A. D'ATENA-P. GROSSI, *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Milano, 2003, 225 ss., secondo la quale nella nuova formulazione dell'art. 114 Cost. già nel comma successivo a quello che parrebbe introdurre una parificazione, «gli enti sub statali sono definiti "enti autonomi", mentre lo Stato, se non proprio "sovrano" è, almeno, qualcosa più di un ente autonomo».

<sup>18</sup> Tra i tanti, A. POGGI, *L'analisi scientifica*, in V. CAMPIONE-A. POGGI (a cura di), *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, 2009, 75 ss; secondo A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento*, 11-12 una cosa è il riconoscimento dei diritti, altra cosa la loro attuazione: «il riconoscimento può avvenire solo da una fonte idonea, "per capacità di escursione di raggio e profondità di effetti", a coprire l'intero territorio nazionale (dunque "solo la Costituzione o altre Carte"); la tutela "in quanto volta a specificare-attuare la disciplina in parola, può avvenire anche [...] dagli statuti", i quali hanno una innata vocazione a rappresentare "nel modo più immediato e genuino" l'identità regionale». Sullo stesso piano, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 29, secondo il quale v' «è il ruolo (rilevantissimo) che le Regioni possono svolgere sul terreno della concreta ed effettiva tutela dei diritti, giocando sull'intera tastiera dei poteri regionali, diretti o indiretti; il che rappresenta, a mio parere, la vera strada per costruire solide e percepibili identità regionali diverse.»

<sup>19</sup> G. BERTI, *La revisione della forma di Stato*, cit., 44.

<sup>20</sup> E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 281.

meramente assistenziale del legislatore statale, per sposare una idea di famiglia che ne valorizza la *soggettività sociale* e la *partecipazione*.

Ciò porterà le Regioni, come si avrà modo di analizzare, a livelli di intervento particolarmente creativi e funzionali ai bisogni quotidiani e concreti delle famiglie.

## 2. L'EVOLUZIONE STORICA DELLA TUTELA. LA FASE A "REGIONALISMO DEBOLE" O C.D. INDIVIDUALISTA

Si è fatto cenno all'encomiabile attivismo delle Regioni in tema di politiche familiari: in effetti, non c'è campo relativo alla famiglia, ove il legislatore regionale non sia intervenuto negli anni per rafforzare, o in taluni casi attuare, diritti e sostenere i genitori nell'assolvimento degli obblighi connessi al proprio *status*.

Eppure, la politica regionale di sostegno alla famiglia non è stata uniforme nel tempo: al contrario, il legislatore regionale, che (stante il sostanziale immobilismo del "centro") ha fatto da apripista in questo campo, ha dovuto procedere "per approssimazione", prima di arrivare alle leggi organiche di tutela degli ultimi anni.

In una prima fase si registra un'attenzione di tipo "settoriale".

Gli interventi legislativi, in pratica, non guardano alla famiglia come *soggetto unitario* destinatario di organiche politiche di sostegno, ma come insieme di singoli individui, le cui esigenze occorre tutelare. Gli interventi che vengono posti in essere si traducono, così, in servizi di sola assistenza in ordine a *bisogni specifici* di *soggetti specifici*.

L'*incipit* di questa "fase di rodaggio" è rappresentato dalla normativa regionale istitutiva dei consultori familiari. Si pensi alla l.r. Lazio n. 15/1976, «*Istituzione di assistenza alla famiglia e di educazione alla maternità ed alla paternità responsabili*» che, pur essendo in alcuni istituti antesignana rispetto a problematiche che poi verranno riprese dopo decenni<sup>21</sup>, nella pratica si limita a dare attuazione alla l. n. 405/1975, disciplinando politiche di assistenza (consulenziale, psicologica, economica) in ordine alla problematica procreativa<sup>22</sup>; così anche la l.r. Puglia n. 30/1977<sup>23</sup> e la l.r. Sardegna n. 8/1979<sup>24</sup> e via via le legislazioni delle altre Regioni fanno il loro

<sup>21</sup> Si pensi ai concetti di «maternità e paternità responsabili, (...) armonico sviluppo fisico e psichico dei figli, (...) realizzazione della vita familiare, con particolare riguardo alle condizioni sociali ed ambientali» che la legge laziale pone espressamente come sue «*Finalità*», nell'art. 2.

<sup>22</sup> «La Regione, nell'ambito della riorganizzazione e della integrazione dei servizi sociali e sanitari e della programmazione regionale, promuove l'istituzione del servizio di assistenza alla famiglia e di educazione alla maternità e paternità responsabili previsto dall'art. 1 della legge 29 luglio 1975, n. 405. Il servizio fa parte del complesso dei servizi che costituiscono le unità locali per i servizi sociali e sanitari, istituite con legge regionale 12 gennaio 1976, n. 2» (art.1).

<sup>23</sup> La cui denominazione è sorprendentemente identica alla legge laziale, «*Istituzione del servizio di assistenza alla famiglia e di educazione alla maternità e paternità responsabili*». Anche il testo è, in realtà, molto simile. L'art. 1, ad esempio, stabilisce: «La Regione Puglia promuove, in attuazione della legge 29 luglio 1975, n. 405, l'istituzione di

esordio nelle politiche familiari in maniera *soft*: da un lato, il campo d'azione è riservato praticamente alla sola assistenza alla procreazione; dall'altro, il contenuto evidenzia quei limiti tipici del rapporto tra legge c. d. *cornice* e legge c.d. *di dettaglio*: un rapporto che annulla la capacità di innovazione dell'attività legislativa di recepimento delle Regioni<sup>25</sup>, le quali si limitano ad omogeneizzarsi l'una all'altra nel fenomeno noto come “leggi-fotocopia”<sup>26</sup>.

In questa fase, in definitiva, il legislatore regionale, pur ponendosi il problema dei diritti della famiglia, non ha “la forza” per attuarli. Le Regioni, infatti, hanno una potestà legislativa di tipo amministrativo quanto ai contenuti: per questo «la legislazione regionale è povera di politicità e si deve sorreggere sulle leggi statali, che pongono i principi della singola materia, ai quali le Regioni debbono conformare la loro legislazione»<sup>27</sup>.

Di conseguenza, in tema di famiglia, i limiti del legislatore statale, incapace di emanciparsi dalla “vecchia” concezione liberale del rapporto individuo/Stato, si riversano sull'attività di dettaglio delle Regioni.

Tale impostazione, di stampo illuministico, considera la famiglia come una semplice associazione di individui, legati al solo fine della realizzazione dei propri interessi. Il diritto che il potere pubblico è chiamato a tutelare è un diritto individuale, le cui connessioni con il gruppo familiare sono del tutto assenti<sup>28</sup>.

In questa fase, dunque, gli interventi regionali sono ben distanti da quella “nuova lettura” dei diritti dei membri della famiglia portata dalla Costituzione, nella quale il diritto fondamentale del singolo è considerato non come meramente individuale ma, in un'ottica *familiare*, come

consultori familiari al fine di assicurare servizi di natura socio-psicologica e sanitaria per la famiglia, per la maternità e paternità responsabili e per l'infanzia».

<sup>24</sup> «Istituzione e disciplina dei consultori familiari», il cui primo articolo, nel richiamare la normativa statale, è sostanzialmente simile alle leggi pugliese e laziale.

<sup>25</sup> Secondo A. D'ATENA, *La crisi della legge regionale*, in *Giur. cost.*, 1990, 1282, l'ingente flusso di legislazione centrale, era in quegli anni formalmente di cornice ma sostanzialmente di dettaglio: «le leggi-cornice finora adottate (...) frequentemente gabellano per principi fondamentali prescrizioni dal contenuto così specifico e dettagliato, da escludere ogni possibilità di autonoma decisione da parte dei legislatori locali».

<sup>26</sup> Su tale fenomeno ampio è stato il contributo della dottrina. Valgano per tutti i riferimenti a: S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003; T. MARTINES-A. RUGGERI- C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000; A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di competenza ripartita*, in *Riv., trim., dir. pubb.*, 1977, 277.

<sup>27</sup> G. BERTI, *La revisione della orma di Stato*, cit., 52. Secondo l'A., «peraltro, a causa del parallelismo tra legislazione e amministrazione, alle leggi di principio dello Stato si era aggiunta in seguito, con legge ordinaria (legge n. 281 del 1970), la potestà amministrativa di indirizzo e coordinamento, con la quale lo Stato avrebbe accompagnato i principi dettati in sede legislativa. Leggi quadro statali e alta amministrazione dello Stato premevano insomma sulle Regioni, trasformate via via, (...) in enti amministrativi non molto diversi dai comuni e dalle province».

<sup>28</sup> V. TONDI DELLA MURA, *La dimensione istituzionale dei diritti dei coniugi*, cit., 104. Sul tema si veda per tutti F. BONINI, *Una «istituzione naturale». La famiglia all'Assemblea Costituente*, cit., 92 ss.



“funzionale” allo sviluppo della persona umana all’interno della famiglia<sup>29</sup>, intesa come soggetto unitario e pre-esistente.

Un decennio più tardi, la l.r. Emilia Romagna n. 27/1989 parrebbe introdurre una discontinuità con tale impostazione individualista. Il primo articolo, infatti, prevede che «con riferimento ai principi stabiliti dagli articoli 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., (...) la Regione Emilia-Romagna sostiene il diritto della persona alla scelta libera e responsabile nella sessualità e nella procreazione, quale esercizio di autodeterminazione, e ne riconosce l'altissima rilevanza personale e sociale. Sostiene la corresponsabilità dei genitori negli impegni di cura ed educazione dei figli, riconoscendo l'altissima rilevanza personale e sociale della maternità e della paternità». Nonostante queste premesse, che parrebbero ancorarla al dettato costituzionale, negli articoli successivi anche questa legge si sviluppa in maniera settoriale, concretizzandosi in uno strumento di ausilio per le problematiche *pre* o *post* parto: dalla procreazione responsabile, ai servizi per le donne sole con i figli, ai problemi relazionali di coppia<sup>30</sup>. Rappresenta, dunque, senz'altro una novità nel panorama normativo regionale, poiché per la prima volta pone il problema di una tutela più integrale dei diritti interni alla famiglia; ma la sensazione è che la regolazione avvenga guardando i bisogni dei singoli componenti della famiglia “isolandoli” dalla famiglia stessa<sup>31</sup>.

I tempi non erano ancora maturi per riconoscere che «ogni bisogno interessa l'individuo come membro di una famiglia concreta, la sua, piuttosto che come termine di riferimento atomistico, nel quotidiano alienato astratto»<sup>32</sup>.

Peraltro, tale concezione della famiglia come semplice “sommatoria” di bisogni e problemi individuali, tipica di questa fase di produzione regionale, finisce con l'identificare l'intervento pubblico in funzione meramente *terapeutica*: il legislatore, in pratica, concretizza il suo intervento in una concezione assistenzialistica dei servizi alla famiglia, mascherata sotto forma di sicurezza e

<sup>29</sup> Secondo V. TONDI DELLA MURA, *La dimensione istituzionale*, cit., 115 ss., i diritti coinvolti dopo il matrimonio «assumono la consistenza istituzionale e le limitazioni derivanti dal nuovo tipo di modello, sino ad essere tanto relativizzati, quanto integrati a tutela delle ragioni del nucleo familiare. (...) E' così i diritti di libertà sono bilanciati e proporzionati alla finalità della famiglia, in modo da favorire l'esercizio delle relative funzioni istituzionali». In tal senso, P. GROSSI, *La famiglia nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in (a cura di) G. DALLA TORRE, *La famiglia nel diritto pubblico*, cit., 9 ss.; C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione italiana* (1951), ora anche in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 137.

In generale, contro la teoria della funzionalizzazione dei diritti costituzionali, si veda: A. BARBERA, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 25 ss.; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 25 ss.

<sup>30</sup> Il comma successivo del medesimo articolo, infatti, si affretta a precisare che «per conseguire tali finalità (...) favorisce e promuove programmi di intervento finalizzati: a) alla diffusione dell'informazione sui temi della sessualità;

b) alla promozione e al sostegno della regolazione e del controllo della fertilità; c) al sostegno delle volontà procreative anche mediante azioni volte a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla loro realizzazione; d) al supporto della persona singola, delle famiglie e delle coppie nell'assolvimento degli impegni genitoriali».

<sup>31</sup> Sullo stesso piano pare potersi collocare la l.r. n. 49/1993 del Friuli Venezia Giulia, *Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori* che, nel disciplinare una serie di provvidenze per le giovani coppie, non sembra riconoscerle all'interno del *soggetto-famiglia*.

<sup>32</sup> P. DONATI, *Bisogni storici, famiglia e servizi sociali partecipati*, cit., 144 ss.

di *welfare*<sup>33</sup>. Invero, negando ogni forma di partecipazione della famiglia, *soggettivamente* intesa, nelle politiche che la riguardano (*rectius*, che riguardano i suoi componenti *uti singuli*), quel modello di “pubblico” (sia esso statale, sia esso regionale) lungi dall’emancipare, finisce per forgiare la vita familiare tramite il terapeutico (e peraltro insufficiente) apparato dei servizi<sup>34</sup>.

## 2.1. LA FASE PROPULSIVA. LA SOGGETTIVITÀ SOCIALE DELLA FAMIGLIA

A partire dagli anni '90, il legislatore regionale attua nelle politiche familiari un indubbio “cambio di marcia” rispetto al legislatore statale.

Accanto ai provvedimenti settoriali, infatti, si fa avanti una politica di sostegno alla famiglia più organica e meno “episodica”, figlia di una «concezione della famiglia non più come proiezione di un diritto individuale», ma «come mezzo per realizzare finalità sociali di carattere generale (dall’educazione dei figli, allo sviluppo degli affetti)»<sup>35</sup>.

Le Regioni, in pratica, riconoscendo espressamente una *soggettività giuridica*<sup>36</sup> alla famiglia, come ente originale, ulteriore e diverso dai singoli suoi componenti, abbandonano le politiche di assistenza per attuare una legislazione organica e “partecipata”, che segua la famiglia nel suo *intero ciclo vitale*<sup>37</sup>.

Trovano ingresso, così, interventi del tutto innovativi e decisamente concreti: si pensi alla incentivazione alla solidarietà tra generazioni, alla parità uomo/donna, alla corresponsabilità nella cura e nell’educazione dei figli, alla tutela della salute in ambito familiare (previsti, per prima, dalla l.r. Lombardia n. 23/1999), agli accordi con le organizzazioni sindacali, le organizzazioni economiche e gli enti pubblici per favorire il ricorso alla flessibilità degli orari di lavoro (l.r. Valle d’Aosta n. 44/1988), agli interventi di collegamento tra servizi pubblici e privati per la promozione di iniziative di mutuo-aiuto delle famiglie, alle scuole per genitori, ai taxi collettivi, alle c.d. “madri di giorno” (l.r. Basilicata n. 45/2000, ma anche l.r. Sicilia, n. 10/2003); si pensi, ancora, agli interventi diretti «a ridurre le differenze nelle condizioni di vita delle persone che appartengono a

<sup>33</sup> *Idem*, 159 ss.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Così E. ROSSI, *Tutela individuale e tutela collettiva dei diritti fondamentali europei*, in P. COSTANZO (a cura di), *La carta europea dei diritti*, Genova, 2002, 176. L’A. si esprime in tal modo per criticare la disposizioni relative alla famiglia all’interno della Carta di Nizza, che ne trascurano il ruolo sociale, in difformità con le Costituzioni di alcuni Paesi membri, fra cui l’Italia, e con la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo. Tale considerazione vale chiaramente anche ai nostri fini; non a caso, peraltro, lo stesso A. osserva inoltre come, la Costituzione italiana e la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 riconoscono la famiglia come “nucleo naturale e fondamentale della società”, al di là del diritto individuale di sposarsi e avere figli.

<sup>36</sup> Sul fenomeno del riconoscimento di *soggettività giuridica* alla famiglia da parte delle Regioni (in controtendenza rispetto alle teorie dottrinali a livello statale), si veda P. DURET, *La famiglia nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale*, cit., 419 ss.

<sup>37</sup> M. LOCCO, *La depubblicizzazione dei servizi alla famiglia: accreditamento, convenzionamento, co-programmazione*, in M. L. DE NATALE (a cura di), *La famiglia tra dimensioni giuridiche e impegno educativo*, Milano, 2007, 93.



tipi di famiglie diversi per numerosità della prole e presenza di persone con *handicap*» (l.r. Calabria 1/2004).

Ripromettendoci di analizzare nel merito alcune di queste innovative discipline, preme qui sottolineare l'intima coerenza tra una politica organica di sostegno a favore della famiglia ed il riconoscimento e la tutela innanzitutto dei problemi reali "di tutti i giorni" che la stessa si trova ad affrontare, non come somma di individui, ma come *soggetto* avente rilevanza *sociale*.

L'inizio di questa nuova fase di legislazione regionale, pare potersi rinvenire in due leggi molto vicine, la l.r. Liguria n. 11 del 1994, *Interventi regionali in favore della famiglia* e la l.r. Abruzzo n. 95/1995, *Provvidenze in favore della famiglia*: leggi che, essendo cronologicamente molto distanti da quella modifica del 2001 che avrebbe dato una nuova linfa all'ente Regione, sono la prova di come il legislatore regionale già si ponga come punto di riferimento per l'attuazione costituzionale dei diritti relativi alla famiglia.

La legge n. 11 della Liguria (poi abrogata dalla successiva l.r. n. 12/2006)<sup>38</sup> riconosce nel suo primo articolo l'esigenza della tutela dei "diritti della famiglia come struttura sociale primaria secondo i principi posti dalla Costituzione della Repubblica". Nell'art. 3, significativamente denominato "*Sostegno alla famiglia e consulenza familiare*", si legge: «La Regione in attuazione dei principi sanciti dalla Costituzione e nell'ambito degli interventi di cui alla legge regionale 2 settembre 1976 n. 26, agevola la formazione di nuove famiglie e promuove nell'ambito delle strutture pubbliche i servizi idonei ad un effettivo sostegno della famiglia ed in particolare il servizio di consulenza familiare finalizzato a sostenere e valorizzare il rapporto coniugale, la funzione parentale ed in generale la responsabilizzazione delle scelte dei componenti il nucleo familiare»<sup>39</sup>.

Nella legge n. 95, la Regione Abruzzo, dal canto suo, «riconosce e sostiene come *soggetto* la famiglia fondata a norma dell'art 29 della Costituzione, o comunque fondata su vincoli di parentela, filiazione o adozione, ed orienta a tale fine le politiche sociali, economiche, di lavoro e di organizzazione dei servizi. La Regione, in armonia con i principi enunciati dagli artt. 2, 3, 29, 30,

<sup>38</sup> La legge ligure verrà abrogata dalla l. n. 12/2006 che, istituendo il *Sistema integrato dei servizi sociali regionali*, dedicherà alla famiglia disposizioni specifiche.

<sup>39</sup> L'articolo prosegue prevedendo che «Il servizio di consulenza familiare nel caso di gravi conflitti di coppia nel rispetto della scelta dell'utente realizza specifici interventi di mediazione del vincolo coniugale o in caso di separazione o di divorzio a tutelare i figli minori ed a salvaguardare il mantenimento della funzione parentale. 3. Per fini di cui al presente articolo della Regione riconosce e valorizza i servizi di consulenza familiare gestiti dall'associazionismo o dalle organizzazioni di volontariato promuovendone l'utilizzo coordinato nell'ambito della programmazione regionale e locale anche attraverso contributi ed apposite convenzioni ai sensi della legge regionale n. 21/1988 e della legge regionale 28 maggio 1992 n. 15». Molto interessante e per certi aspetti antesignano di quel fenomeno di "personalizzazione del bisogno" che approderà a livello statale solo con la l. n. 328/2000, è il quarto comma dell'articolo in esame, secondo il quale «nell'ambito dell'applicazione della legge 22 maggio 1978 n. 194, i consultori familiari predispongono e organizzano per le famiglie e per i singoli utenti un piano personalizzato di sostegno psicologico socio - assistenziale e sanitario capace di organizzare l'utilizzo in forme coordinate ed integrate di risorse pubbliche e di risorse dell'associazionismo sociale e del volontariato e di attivare le reti di solidarietà. Il piano personalizzato è volto a reperire nel rispetto della libertà e della dignità personale di tutti i componenti della famiglia le opportunità e le risorse necessarie al mantenimento all'istruzione e all'educazione dei figli».

31, 37, 38 e 47 della Costituzione, predispone ed attua una organica politica per promuovere e sostenere il diritto della famiglia al libero svolgimento delle sue funzioni» (art.1). Nel secondo articolo, si capisce il senso pratico della “svolta”: «La Regione riconosce la famiglia come luogo di educazione e di crescita delle persone che la compongono ed a tal fine la individua come soggetto destinatario di particolari forme di assistenza e, più in generale, la pone al centro del sistema dei servizi sociali. Gli interventi socio-assistenziali in favore dei singoli sono realizzati, in quanto possibile, con la cooperazione della famiglia e devono tendere a mantenere la persona nel proprio nucleo familiare o a favorirne il rientro». Dunque, la famiglia è “individuata” come *soggetto* destinatario delle politiche assistenziali e la tutela del singolo è funzionale al suo mantenimento nel nucleo familiare di appartenenza, secondo un principio di necessaria *domiciliarità* del bisognoso<sup>40</sup>.

Se con queste innovative normative il legislatore regionale riconosce una soggettività giuridica alla famiglia, tuttavia a menzionarne espressamente la sua valenza *sociale* è la l. r. della Lombardia n. 23/1999, che introduce per la prima volta nel nostro ordinamento il riconoscimento di una “*soggettività sociale*” in capo alla famiglia: «La Regione, in osservanza dei principi sanciti dagli artt. 2, 3, 31, 37, 38 e 47 della Costituzione (...), riconosce quale *soggetto sociale politicamente rilevante* la famiglia così come definita dagli articoli 29 e 30 della Costituzione, nonché quella composta da persone unite da vincoli di parentela, adozione o affinità». Di conseguenza, «la Regione promuove il *servizio pubblico alla famiglia* e realizza un’organica ed integrata politica di sostegno al nucleo familiare»<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> In argomento si veda: V. M. CAFERRA, *La famiglia nello Stato sociale*, in A. LOIODICE-M. VARI (a cura di), *Giovanni Paolo II. Le vie della giustizia. Itinerari per il terzo millennio. Omaggio dei giuristi a Sua Santità nel XXV anno di pontificato*, Roma, 2003, 400 ss., secondo il quale «si ritrova nell’autonomia (e nella dimensione privata) della famiglia la sede naturale per contribuire a risolvere i gravi problemi esistenziali delle varie forme di emarginazione sociale e a tal fine si sviluppano nuove tecniche di assistenza, come, per esempio, l’assistenza domiciliare»; ID, *Famiglia e assistenza. Il diritto della famiglia nel sistema della sicurezza sociale*, Bologna 2003; L. CHIEFFI, *La promozione dell’istituzione familiare nell’ambito delle politiche sociali dell’ente Regione*, cit., 205 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà*, cit., 521, il quale sottolinea come prima dell’ingresso di tale principio «l’apporto del nucleo familiare era sostanzialmente mortificato ad un intervento solamente integrativo o addirittura sussidiario di quello pubblico, al punto da svilire, forzare o sfruttare, a seconda dei casi, le peculiari energie affettive, solidaristiche, etiche o religiose di cui detto nucleo si rende capace».

<sup>41</sup> Nel terzo comma del medesimo art. 1, si specifica che «si intende per servizio pubblico alla famiglia ogni attività resa, con le finalità e gli obiettivi di cui alla presente legge, da strutture pubbliche o private senza fini di lucro, che rispettino i criteri e gli standard fissati dalle leggi e dagli atti programmatori regionali allo scopo di garantire l’efficacia, la qualità, la trasparenza ed il migliore rapporto costi-benefici del servizio stesso». Tra gli obiettivi che si pone l’art. 2 della legge vi sono: «a) favorire la formazione e lo sviluppo delle famiglie mediante la rimozione degli ostacoli che si presentano nelle diverse fasi della vita familiare, con particolare riguardo a quelli di carattere abitativo, lavorativo ed economico; b) sostenere l’alto valore personale e sociale della maternità e della paternità, garantendo il diritto alla procreazione libera e consapevole e valorizzando il principio della corresponsabilità dei genitori nei confronti della prole; (...) d) tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia, con particolare riguardo alle situazioni che possono incidere negativamente sull’equilibrio fisico e psichico di ciascun soggetto; e) promuovere e sostenere l’armonioso sviluppo delle relazioni familiari, nonché dei rapporti intergenerazionali; f) promuovere le iniziative volte a favorire l’uguaglianza di opportunità tra uomo e donna, nonché la maggiore condivisione da parte del padre degli impegni di cura e di educazione dei figli; h) garantire il rispetto del diritto di libera scelta della famiglia nei confronti

Il connubio di tale espressioni (la *soggettività* e la *socialità*) verrà poi ripreso in numerose leggi regionali successive (Basilicata<sup>42</sup> Sicilia<sup>43</sup>, Calabria<sup>44</sup> e Puglia<sup>45</sup>): esso indica una particolare opzione del legislatore regionale che intende riconoscere alle relazioni familiari e a quelle che vengono costruite tra le famiglie, attraverso le associazioni familiari, un rilievo che ecceda la sfera privata.

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: le famiglie, infatti, sono capaci di creare a loro volta reti e associazioni, di fatto e di diritto, che soddisfano diritti sociali (nidi, scuole, associazioni in favore di madri lavoratrici, di studenti, di disabili, di anziani)<sup>46</sup>.

In definitiva, il “patto relazionale” non solo fa della famiglia un soggetto, ma ne fa un «*soggetto sociale primario*», per usare le parole della l. r. pugliese n. 5/2004. Significativo è che il legislatore regionale con tali espressioni riprenda quanto la Corte costituzionale aveva avuto modo di specificare con la sent. n. 183/1988, allorché chiarì che «nella combinazione dei valori

dei soggetti giuridici erogatori di prestazioni, nonché del principio di sussidiarietà nel rapporto tra la famiglia e le istituzioni pubbliche, restando comunque a queste ultime l'onere economico dei servizi sanitari e socio-assistenziali secondo la normativa vigente; j) promuovere e sostenere le iniziative finalizzate alla creazione di reti primarie di solidarietà, l'associazionismo e la cooperazione, al fine di favorire forme di auto-organizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie per la cura dei bambini, degli adolescenti, degli anziani, dei disabili».

<sup>42</sup> La cui legge *Interventi a favore della famiglia*, nel primo articolo, recita: «La Regione promuove interventi in favore della famiglia, così come riconosciuta dalla Costituzione dello Stato italiano, affermandone il ruolo fondamentale per lo sviluppo della persona e della *vita sociale*».

<sup>43</sup> Nell'art. 1 della legge, *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*, si legge: «La Regione riconosce e valorizza, in attuazione dei principi sanciti dagli articoli 2, 3, 29, 31 e 37 della Costituzione, nonché dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, il ruolo della famiglia fondata sul matrimonio o, comunque, su vincoli di parentela, filiazione, adozione, affinità o di affidamento quale *soggetto sociale di primario riferimento* per le politiche di promozione della famiglia».

<sup>44</sup> In tale legge, *Politiche regionali per la famiglia*, l'art. 1 recita: «La Regione Calabria, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 2, 3, 29, 30, 31, 32, 37, 38, 47 della Costituzione (...) riconosce e sostiene come *soggetto sociale essenziale* la famiglia fondata sul matrimonio, in qualità di istituzione primaria per la nascita, la cura dei figli e per l'assistenza ai suoi componenti».

<sup>45</sup> Il primo articolo della “*Legge quadro per la famiglia*” della Puglia (poi abrogata dalla successiva l. r. n. 19/2006), stabiliva: «La Regione Puglia riconosce e garantisce i diritti della famiglia quale *formazione sociale di primario interesse pubblico* secondo i principi dettati dagli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione della Repubblica e pone ogni persona umana al centro della sua azione legislativa, politica e amministrativa, in attuazione del principio democratico di cui agli articoli 1 e 2 della Costituzione».

<sup>46</sup> G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale*, cit., 54 ed *ivi*, in argomento, i riferimenti, sul piano teorico, a P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 352; R. BIAGI GUERINI, *Famiglia e Costituzione*, Milano, 1989; G. DALLA TORRE, *Famiglia e Costituzione*, cit., 221 ss.; L. CHIEFFI, *La promozione dell'istituto familiare nell'ambito delle politiche sociali dell'ente Regione*, cit., 205 ss.; C. SARACENO, *Una politica di sostegno alle responsabilità familiari*, in *Il Mulino*, 3/1994, 459; P. DONATI, *Le associazioni familiari in Italia*, Milano, 1994.



costituzionali di cui all'art. 2 e 30 commi 1 e 2 Cost., si specifica il diritto al riconoscimento *pleno iure* di quella *formazione sociale primaria* che è la famiglia».

Proprio affinché possa esprimersi la competenza che si riconnette alla riconosciuta soggettività sociale primaria della famiglia, in ogni legge regionale è prevista la costituzione di un organismo, diversamente denominato, in cui la famiglia possa esercitare una funzione propulsiva nella formazione degli atti normativi e programmatori concernenti interventi e servizi ad essa stessa destinati<sup>47</sup>. Senza un diritto alla partecipazione alle scelte, infatti, il riconoscimento della soggettività sociale resterebbe lettera morta e la famiglia finirebbe per tornare ad essere destinataria di politiche assistenziali su bisogni considerati prioritari dal legislatore.

Tale partecipazione, a differenza di quanto avviene a livello statale (ove il legislatore pare ancorato, nei fatti, a parametri centralistici)<sup>48</sup>, emancipa la famiglia dal *Welfare State*, anziché asservirsi ad esso; supera quella concezione meramente assistenzialistica ed “adattiva” del rapporto tra il pubblico e l'esigenze della famiglia che hanno caratterizzato la fase precedente, per sposare una tesi sussidiaria ed “emancipante”, che fa nascere i bisogni dal basso e contribuisce a realizzare

<sup>47</sup> L.r. Abruzzo, n. 95/1995, art. 13 (“*Commissione per la famiglia*”); L.r. Basilicata n. 45/2000, art. 4 (“*Consulta Regionale per la Famiglia*”); l.r. Calabria n. 12/2004, art. 6, c. 4 (“*Consulta regionale delle associazioni familiari*”); l.r. n. 11/2006 Friuli Venezia Giulia, art. 19 (“*Consulta Regionale per la famiglia*”); l.r. Lazio n. 32/2001, art. 10 (“*Osservatorio permanente sulle famiglie*”); l.r. Marche n. 30/1998, art. 4 (“*Consulta regionale per la famiglia*”); l.r. Puglia n. 19/2006 art. 14 (“*Osservatorio regionale per le politiche sociali*”, nell'ambito del quale, a norma dell'art. 24, c. 7, «la Regione promuove la ricerca, lo studio e l'informazione sulle tematiche relative alla famiglia, articolando una specifica sezione dedicata alle politiche familiari»); l.r. Sicilia n. 10/2003, art. 18 (“*Osservatorio permanente per le famiglie*”); l.r. Valle d'Aosta n. 44/1998, art. 22 (“*Osservatorio Permanente*”, che è però svolto dall'assessorato regionale alle politiche sociali) e art. 23 (“*Conferenza regionale sulla famiglia*”, organizzata con cadenza biennale dalla Giunta regionale).

<sup>48</sup> Nel campo statale, infatti, anche dopo la innovativa l. 328/2000, la partecipazione appare indirizzata al solo momento della gestione delle scelte, includendo l'associazionismo familiare “a valle”, “anche per mancanza di una disciplina volta ad individuare le modalità di rappresentanza di tale associazionismo”, così. P. DURET, *Responsabilità familiari*, in (a cura di) E. BALBONI–B. BARONI–A. MATTIONI–G. PASTORI, *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 382.

In argomento si veda anche G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in ID.–B. BARONI–A. MATTIONI–G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 81, secondo il quale la (fondamentale) fase della programmazione, lungi dall'essere partecipata e negoziata, si risolve in una «programmazione a cascata», secondo un impianto che rispecchia i modelli delle leggi degli anni '70 ed «è di per sé tutt'altro che coerente con l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale posto a base di tutto il sistema».

Al contrario, la legislazione regionale non solo si caratterizza (come si è visto) per le svariate modalità di rappresentanza dell'associazionismo familiare nell'ambito di organismi quali commissioni, osservatori e consulte, ma offre anche soluzioni innovative per una partecipazione *effettiva* delle famiglie nella fase progettuale: l'art. 35 della l. Piemonte n.1/2004, ad esempio, prevede che i criteri per il riparto del fondo regionale per la gestione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali siano finalizzati a privilegiare, fra gli altri, quegli enti gestori che «lett. d) promuovono la partecipazione effettiva (...) delle famiglie nella progettazione e nella realizzazione del sistema».



le potenzialità del vivere *dentro* i gruppi familiari, *tra* i gruppi familiari e le comunità locali<sup>49</sup>: si fa strada, così, l'idea di diritti a prestazione *mediante la famiglia* anziché *mediante lo Stato*, per l'effettiva realizzazione della dimensione relazionale ed affettiva della persona<sup>50</sup>.

Il riduttivo «sbilanciamento delle politiche per la famiglia verso quelle contro la povertà»<sup>51</sup> che avevano segnato l'esperienze pregresse, dunque, lascia il posto ad una visione sussidiaria nella quale, agli occhi del legislatore regionale, la famiglia diviene una *risorsa sociale* da valorizzare innanzitutto nella sua capacità ed autonomia: una *partecipazione* che crea *responsabilità*<sup>52</sup>.

Tale “rivoluzione copernicana” intrapresa dalle Regioni sul tema, è degna di nota anche perché evidenzia un palese primato del legislatore regionale su quello statale.

Mentre quest'ultimo, infatti, ancora indugiava in materia con (peraltro scarni) interventi di settore e con un approccio di tipo assistenziale, il legislatore regionale (ricependo anche, come si è visto, gli auspici della Corte) affinava la propria normativa, identificando nella famiglia un *soggetto sociale* necessitante di una tutela organica e partecipata.

In tal senso, quando il legislatore statale pone in essere la legge quadro n. 328/2000 di riordino del sistema servizi sociali<sup>53</sup>, l'impressione è che approfitti di questa necessaria opera di riconduzione ad un quadro unitario della disciplina, per recepire “le conquiste” del legislatore regionale.

In particolare, l'art. 16, *Valorizzazione delle responsabilità familiari*, sembra riprendere, una ad una, le varie leggi regionali che si sono susseguite nella materia. La filosofia innovativa di tale legge statale, infatti, che segna il passaggio da un sistema di interventi meramente riparativi ad un sistema di protezione attiva che valorizza le persone e la famiglia<sup>54</sup>, altro non è che una significativa

<sup>49</sup> P. DONATI, *Bisogni storici, famiglia e servizi sociali*, cit., 161. In argomento, si veda anche C. MILLON-DELSOL, *Lo Stato e la sussidiarietà*, Roma, 2009, 249, la quale contrappone il concetto (assistenziale) di “Stato-provvidenza” a quello (premiante) di “Stato della sussidiarietà”: quest'ultimo non interviene in funzione dell'uguaglianza ma principalmente della dignità umana, a rafforzamento dell'autonomia, attraverso un sostegno all'iniziativa della società civile e alle solidarietà sociali, fino ad un accordo fra politica sociale e Stato sussidiario decentrato.

<sup>50</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in *Dir. soc.*, 4/2005, 519 ss.

<sup>51</sup> C. SARACENO, *Le politiche familiari in Italia*, in *Assistenza sociale*, n. 3-4/1999, 29.

<sup>52</sup> Significativo è, in tal senso, anche il nuovo linguaggio adoperato dal legislatore regionale: l'art. 3, c. 1, l.r. Puglia n. 5/2004 pone tra gli obiettivi della Regione la promozione di interventi tendenti a sviluppare «la capacità della famiglia *ad assumere in pienezza* le proprie funzioni educative e sociali».

<sup>53</sup> Su tale legge, ormai copiosissimo è il contributo della dottrina. Ai fini del presente lavoro, ci si limita a richiamare: E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 2007; E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003, S. A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004.

<sup>54</sup> P. DURET, *Responsabilità familiari*, in (a cura di) E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit, 171. Secondo l'A., l'art. 16 vede nella famiglia «il duplice ruolo di *provider* e *receiver* di sicurezza sociale, ma antepoendo la sua considerazione come straordinaria risorsa da “valorizzare” a quella di destinataria di misure di “sostegno”».

teorizzazione e sistematizzazione di ciò che le Regioni avevano già da qualche anno sperimentato sul campo<sup>55</sup>.

### 3. LA FAMIGLIA NELLE DIFFERENTI FONTI REGIONALI

Si è fatto cenno, in precedenza, alla circostanza che l'ingente produzione legislativa delle Regioni in materia di famiglia, oltre che da un punto di vista della evoluzione "qualitativa" della tutela, possa essere analizzata anche guardando alle differenti fonti del diritto regionale utilizzate.

Ebbene, relativamente a questo profilo, sembra possano identificarsi almeno tre tipologie normative attraverso le quali le Regioni hanno disciplinato e disciplinano il delicato (e variegato) universo di diritti che circonda la famiglia: vi sono norme statutarie, che pongono solennemente la famiglia ed i relativi diritti al centro delle politiche pubbliche della Regione; vi sono norme di legislazione c.d. "sociale" che, introducendo politiche generali di assistenza, non sembrano incidere sulla regolamentazione della "struttura familiare"; vi sono, infine, norme di legislazione c.d. "di settore" che, invece, subordinano le concessioni di determinate provvidenze alla sussistenza di alcuni requisiti in capo al "nucleo familiare".

Per ognuna di queste fonti, dunque, la questione sostanziale resta quella del "dialogo" e dell'influenza reciproca, in materia, tra i due legislatori (statale e regionale); conseguentemente, però, si pone in alcuni casi il problema dell'individuazione del margine di "disciplinabilità" (e, quindi, di legittimità degli strumenti utilizzati) spettante alla Regione in materia di politiche familiari.

#### 3.1 GLI STATUTI REGIONALI

Il profilo delle leggi statutarie che qui rileva, non ha ad oggetto il "freddo" dato tecnico-politico delle scelte delle forme di governo e dei sistemi elettorali, «bensì quell'aspetto che costruisce l'identità giuridica regionale guardando alle opzioni in materia di difesa e affermazione dei diritti inviolabili e collettivi»<sup>56</sup>.

Invero, il tema della presenza di diritti della famiglia all'interno delle leggi regionali rinforzate, rientra inevitabilmente nella problematica della "forza" dei diritti<sup>57</sup> elencati negli statuti c.d. di *seconda generazione*.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Si prenda il caso del principio della *domiciliarietà* delle cure, solennemente enunciato negli artt. 15 e 16 della 328/2000, ma introdotto da ben cinque anni, come si è visto, dalla l. r. n. 19/1995 dell'Abruzzo (e via via dalle altre Regioni); lo stesso dicasi per altri settori fondamentali della legge quadro statale, tipo le politiche di sostegno della maternità e paternità responsabili, o le politiche di conciliazione tra tempo di lavoro e tempo di cura.

<sup>56</sup> E. CATELANI, *Presentazione della ricerca*, in ID. – E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, 17-18.

<sup>57</sup> Su tale questione valga per tutti il riferimento a E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, cit., soprattutto 233 ss.



Sono noti gli esiti (cui pure si dovrà far cenno) ai quali è giunta la Corte costituzionale, in merito all'efficacia delle enunciazioni programmatiche contenute negli statuti regionali. Significativo è che la riflessione della Corte sia stata sollecitata proprio in riferimento a disposizioni statutarie in materia di famiglia e convivenza (oltre che di immigrati), ambito particolarmente delicato ma difficilmente trascurabile da parte del legislatore statuario.

In realtà, è noto che sin dagli anni '70 ci si era posti il problema se gli statuti dovessero e/o potessero contenere anche norme di principio e/o specifici diritti<sup>59</sup>. Tale quesito è tornato prepotentemente di attualità con le modifiche del Titolo V della Carta che, se hanno introdotto un "contenuto necessario" in ordine all'ordinamento regionale, nulla hanno disposto sul resto<sup>60</sup>.

Orbene, è difficilmente contestabile che il proliferare di principi e diritti negli statuti del nuovo millennio, in maniera molto superiore rispetto alla quantità presente negli statuti di c.d. *prima generazione*, sia dovuto al differente contesto istituzionale in cui operano i "nuovi" statuti<sup>61</sup>: nei primi anni '70 molte "dichiarazioni di principio" inserite nelle carte statutarie, se manifestavano passione politica riformatrice, risultavano affermazioni velleitarie in relazione agli scarsi poteri che la prima ondata di trasferimenti assegnava alle Regioni; al contrario, dopo la terza ondata di trasferimenti di funzioni realizzata dalle "riforme Bassanini" e la modifica del Titolo V, a molte delle affermazioni di principio degli attuali statuti corrispondono poteri e funzioni in grado di realizzarli effettivamente, differenziando anche notevolmente un ordinamento regionale dall'altro<sup>62</sup>.

Discorso diverso è quello inerente la qualità di tali enunciati programmatici, secondo taluni spesso così deludenti «da non superare la soglia della rilevanza giuridica»<sup>63</sup>. In realtà, proprio le

<sup>58</sup> R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

<sup>59</sup> U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974, il quale riteneva che le norme statutarie programmatiche vincolassero l'esercizio delle funzioni "costituzionali" delle Regioni (concetto che verrà poi ripreso, relativamente alle norme programmatiche negli statuti di seconda generazione da A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 105. Si veda *infra*, nota n. 96); A. LOIODICE, *Politicità degli statuti regionali e primi rilievi sullo statuto pugliese*, in P. GIOCOLI NACCI – A. LOIODICE, *Miscellanea. Scritti vari di diritto costituzionale*, Bari, 1977, 57 ss.

<sup>60</sup> Secondo E. CHELI, *Premessa*, in E. CATELANI – E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, cit., 7 il tema dei principi contenuti negli statuti regionali «è un tema antico e al tempo stesso nuovo. Antico perché già ai tempi della prima stagione statutaria, negli anni '70, periodo nel quale si discusse a lungo se gli statuti potessero avere norme programmatiche e, se sì, che valore giuridico attribuire loro. Ma il tema è nuovo perché le modifiche del 1999 e del 2001 ed i conseguenti contributi della giurisprudenza costituzionale, hanno posto in essere, in ordine agli statuti regionali, una situazione in pieno movimento».

<sup>61</sup> P. CARROZZA, *Il welfare regionale tra unitarietà e differenziazione: la salute delle Regioni*, in E. CATELANI – E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, cit., 23.

<sup>48</sup> P. CARROZZA, *Il welfare regionale*, cit., 25.

<sup>63</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 107 ss., secondo il quale «l'*id quod plerumque accidit* è, infatti, rappresentato da: - *concessioni alla retorica ed all'ecumenismo assiologico* (si tratta delle formule che individuano un'estrema varietà di obiettivi dell'azione regionale, senza fissare una gerarchia tra gli stessi, secondo il noto paradigma weberiano del *politeismo dei valori*) (...); - *formule lapalissiane* (inutili quanto ovvie) (...); - *cloni di norme costituzionali* (che, non aggiungendo o togliendo nulla all'ordinamento positivo, sono prescrittivamente vuoti)».

norme statutarie relative alla famiglia, sembrerebbero tra i rari esempi di disposizioni programmatiche più solidamente costruite (e, quindi, dotate di contenuto normativo)<sup>64</sup>.

Il problema posto da queste norme risiede nella circostanza che, se da un lato lo statuto – quale norma rinforzata – appare legittimato a compiere scelte di merito in tema di diritti<sup>65</sup>, dall'altro tale opzione si scontra con lo scoglio rappresentato dalle competenze a livello costituzionale<sup>66</sup>.

Ciò vale in particolar modo in tema di tutela e promozione della famiglia, sia perché ambito per molti versi riconducibile a materie di competenza esclusiva statale, sia perché profondamente impregnato da scelte di merito che incidono in modo sostanziale sul sentire culturale, sociale, identitario della comunità regionale che lo statuto ha vocazione di rappresentare<sup>67</sup>.

A tal proposito, converrà far cenno ai differenti approcci al tema-famiglia da parte dei legislatori statuari. Orbene, in comune sembrano avere un'idea di famiglia ormai "matura": non più, quindi, un insieme di individui semplicemente destinatari di una serie di servizi socio assistenziali, ma, al contrario, un ente dotato di una soggettività giuridica e sociale da valorizzare e *partecipare* nella sua unitarietà.

Ciò premesso, e con tutte le cautele obbligatorie nelle divisioni troppo rigide, relativamente alla disciplina della materia si ritiene possibile identificare almeno tre tipi di carte statutarie.

1) Vi è un primo gruppo di leggi regionali rinforzate che seguono una linea che potremmo chiamare *minimale-continuista*. Relativamente alla famiglia, cioè, sembrano muoversi nel senso di una cristallizzazione di alcuni punti fermi maturati in via ordinaria dalle rispettive produzioni legislative regionali, delle quali si riproducono il contenuto ed a volte il lessico stesso<sup>68</sup>. In questo campo, dunque, le disposizioni statutarie di principio seguono e non precedono la produzione legislativa regionale<sup>69</sup>.

Si pensi allo statuto dell'Abruzzo (l.r. n. 149/2004), il quale all'art. 7 (curiosamente rubricato "*Ordinamento sociale ed economico*"), stabilisce che la Regione «riconosce il valore fondamentale della famiglia come luogo di promozione sociale di sviluppo e tutela della persona; contribuisce con adeguate misure alla tutela della maternità e dell'infanzia; promuove interventi qualificati e mirati di politica culturale, educativa, economica e sociale per un proficuo dialogo tra generazioni e per la crescita morale delle nuove generazioni». Esso sembra riproporre l'art. 1 della l. r. n.95/1995 che,

<sup>64</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 108.

<sup>65</sup> E. ROSSI, *Principi e diritti nei nuovi statuti regionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, 51 ss.

<sup>66</sup> P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali*, cit., 28 ss.

<sup>67</sup> D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Diritto e politica ecclesiastica*, 1/2005, 201 ss.

<sup>68</sup> L. BRUNORI, *Le disposizioni dei nuovi statuti in tema di famiglia*, in E. CATELANI – E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, cit., 89.

<sup>69</sup> *Ibidem*. Dello stesso avviso A. SIMONCINI, *Alcune impressioni sulla "seconda stagione statutaria" ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova "dimensione" costituzionale per gli statuti?*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto secondo. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, che, più in generale relativamente ai diritti, ritiene che gli statuti abbiano recepito molti diritti che erano già emersi nella legislazione regionale precedente, utilizzando queste situazioni soggettive «per orientare l'azione dei poteri regionali, stabilendo soprattutto i modi, gli obiettivi, i controlli».



come si è avuto modo di analizzare, nel riconoscere il ruolo sociale della famiglia, impegna la Regione a predisporre «una organica politica per promuovere e sostenere il diritto della famiglia al libero svolgimento delle sue funzioni».

Sullo stesso piano appare lo statuto della Calabria (l.r. n. 25/2004), il cui art. 2 inserisce tra i “*Principi e le finalità*” della Regione «il sostegno della famiglia, orientando a tale fine le politiche sociali, economiche e finanziarie e di organizzazione dei servizi». La di poco precedente l. r. n.1/2004, “*Politiche regionali per la famiglia*”, in effetti, nel riconoscere «come soggetto sociale essenziale la famiglia fondata sul matrimonio in qualità di istituzione primaria per la nascita, la cura e l’educazione dei figli e per l’assistenza ai suoi componenti (.....), promuove il servizio pubblico alla famiglia, ritenendola l’ambito più importante in cui si forma e si sviluppa la personalità dell’individuo» (art. 1).

Sulla stessa linea di *continuità*, parrebbero altri statuti, quali quello delle Marche<sup>70</sup> e quello dell’Emilia Romagna<sup>71</sup>.

E’ evidente che questi legislatori statutari, al momento della redazione delle disposizioni analizzate, “avevano in mente” il concetto di famiglia da loro stessi definiti attraverso le leggi ordinarie regionali<sup>72</sup>.

Eppure, come è facile notare, in questa tipologia di statuti, se viene privilegiata l’evoluzione (in senso *sociale*) della famiglia, viene elusa la problematica dei modelli familiari, mancando del tutto una definizione di famiglia. Se si considera che in alcune delle leggi regionali citate (che pure, come si diceva, vengono prese a riferimento) vi sono espliciti riferimento alla famiglia fondata sul matrimonio, è evidente la volontarietà della scelta di non “ingessare” la tematica della famiglia con questioni definitorie.

2) V’è poi un gruppo di statuti che sembrano guardare, più che alla precedente legislazione regionale, direttamente al dettato costituzionale ed ad esso paiono ancorarsi. Potremmo dire che, in materia di famiglia, seguono una linea *integrativo-attuativa* di specifiche norme costituzionali, tanto da integrare il fenomeno dei «cloni statutari di norme costituzionali»<sup>73</sup>. Si pensi allo statuto del

<sup>70</sup> La l. r. n. 1/2005, all’art. 4, c, 5, riconosce «il valore storico, sociale ed economico della famiglia e concorre a garantire l’esercizio più ampio dei diritti e dei doveri familiari, anche promuovendo le responsabilità genitoriali. A tal fine adotta le più opportune politiche di sostegno alle giovani coppie e alle famiglie socialmente svantaggiate, con particolare riguardo a quelle numerose, a quelle monoparentali e a quelle con componenti disabili o invalidi». Chiara è la continuità con la precedente l. r. n. 30/1998, *Interventi a favore della famiglia*.

<sup>71</sup> La l. r. n. 13/2005, all’ art. 9, rubricato *Formazioni sociali* dispone: «La Regione, nell’ambito delle funzioni legislative, d’indirizzo, programmazione e controllo, in attuazione del principio di sussidiarietà previsto dall’art. 118 della Costituzione, riconosce e valorizza (...) la funzione delle formazioni sociali attraverso le quali si esprime e si sviluppa la dignità della persona e, in questo quadro, lo specifico ruolo sociale proprio della famiglia, promuovendo le condizioni per il suo efficace svolgimento. Le precedenti legge regionali n. 27/1989 e 1/2000 anticipavano tale linguaggio».

<sup>72</sup> In questo senso, L. BRUNORI, *Le disposizioni dei nuovi statuti*, 90.

<sup>73</sup> A. D’ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 3-4 ss. Secondo l’A. tale scelta del legislatore statutario «dipende dal fatto che, in genere, le esigenze di cui esse intendono darsi carico trovano piena copertura nella Costituzione. I casi più clamorosi sono quelli in cui la disposizione statutaria si risolve

Lazio (l. r. n. 1/2004 ), che all'art. 7, “*Sviluppo civile e sociale*”, «riconosce i diritti della famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio e la sostiene nell'adempimento della sua funzione sociale. (...) Persegue una politica abitativa con particolare attenzione ai nuclei di nuova formazione”. Il collegamento con il dettato costituzionale dell'art. 29 è evidente, come evidente è la volontà del legislatore statutario di concretizzare la tutela della famiglia, con l'esplicito riferimento (non rinvenibile in altri statuti) ad una politica abitativa che privilegi i nuclei familiari di nuova formazione, nonché la costituzione (art. 72) di un “*Osservatorio regionale permanente sulle famiglie*».

Sulla stessa linea, lo statuto Lombardia (l. r. n. 1/2008), che all'art. 2, c. 4, prevede che «nell'ambito delle sue competenze, la Regione: a) attu[i] tutte le azioni positive a favore del diritto alla vita in ogni sua fase; b) tutel[i] la famiglia, come riconosciuta dalla Costituzione, con adeguate politiche sociali, economiche e fiscali, avendo particolare riguardo ai figli, alla funzione educativa e alla cura delle persone anziane».

Dunque, a differenza dagli statuti *minimalisti*, in questi casi non solo viene confermato l'impegno della Regione nella valorizzazione del soggetto giuridico-famiglia, ma si è scelto anche di affrontare il problema di “quale” unione possa definirsi famiglia e quindi potrà essere sostenuta, nei relativi compiti, dalle successive politiche legislative regionali.

3) Vi sono infine alcuni statuti che si approssiano alla maniera in maniera che potremmo chiamare *integrativo-sovversiva*<sup>74</sup>. In tali leggi regionali rinforzate, infatti, vi sono espliciti riferimenti a riconoscimenti e tutele anche di forme di convivenza differenti dal modello familiare fondato sul matrimonio.

E' il caso degli Statuti delle Regioni Umbria, Toscana e, da ultimo, Campania.

L'art. 4 dello Statuto della Toscana (l.r. 12/2005), rubricato “*Finalità principali*”, dispone che «la Regione persegue, tra le finalità prioritarie. (...) g) *la tutela e la valorizzazione della famiglia fondata sul matrimonio*, h) *il riconoscimento delle altre forme di convivenza*». Dunque, come è facile notare, lo statuto dà esplicita rilevanza alla distinzione tra i due modelli, ponendoli in due lettere differenti e facendovi esplicitamente corrispondere due differenti interventi da parte della Regione: la tutela e la valorizzazione della famiglia fondata sul matrimonio; il (semplice) riconoscimento delle altre forme di convivenza.

Da tali differenziazioni dovrebbero potersi conseguenziare differenti impostazioni delle politiche regionali in tema di famiglia in Toscana.

nella riproduzione o nella parafrasi di disposizioni costituzionali». Sul concetto si veda anche ID., *Diritto regionale*, cit., 107 (cfr comunque *supra*, nota n. 63).

<sup>74</sup> Sui quali abbastanza critico è P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali*, cit., 28-29, secondo il quale è sul versante della semplice implementazione dei diritti fondamentali, «in virtù della consistenza dei loro poteri legislativi ed amministrativi (oggi certamente più ampi che non in passato) (...) che avrebbero dovuto orientarsi (come per la verità, almeno in parte fanno) le disposizioni iniziali dei nuovi statuti, senza rincorrere, alla ricerca di supposte identità regionali distinte (e distinte proprio in materia di tutela dei diritti!), l'ambiziosa idea di rifondare, ciascuna per proprio conto, una nuova tavola di valori e diritti».



Lo statuto dell'Umbria (l.r. 21/2005), dal canto suo, appare “provocatorio” sin dal titolo scelto per l'art. 9, rubricato “*Famiglia. Forme di convivenza*”, quasi a voler subito evidenziare l'intento parificatorio. L'articolo afferma: «La Regione riconosce i diritti della famiglia ed adotta ogni misura idonea a favorire l'adempimento dei compiti che la costituzione le affida. Tutela altresì forme di convivenza». E' evidente come questo legislatore statutario si sia spinto un po' più in là rispetto a quello toscano. Non solo, infatti, viene (implicitamente) *riconosciuta* una forma differente di convivenza rispetto a quella fondata sul matrimonio, ma lo statuto umbro introduce anche, tra gli obiettivi della Regione, la sua *tutela*.

Al di là della differenza di enfasi della locuzione, sembra di poter dire che la Regione si impegna a rendere effettivi i diritti di entrambi i modelli familiari<sup>75</sup>.

Recentemente, come si diceva, anche la Regione Campania è intervenuta con una modifica statutaria: la l. r. n. 6/2009 prevede all'art. 8, comma I, *lett. e*) «il riconoscimento ed il sostegno alla famiglia fondata sul matrimonio ed alle *unioni familiari*, nel rispetto dei principi dettati dagli articoli 3, 29 e 30 della Costituzione orientando a tal fine le politiche sociali, economiche e finanziarie e di organizzazione dei servizi».

Tale formula legislativa appare probabilmente la più “forte” nella tipologia di statuti in esame. Non solo, infatti, vengono equiparate, anche da un punto di vista della locuzione scelta (a differenza del caso umbro) la famiglia fondata nel matrimonio e le unioni familiari, entrambe *riconosciute* ed entrambe *sostenute*; ma vengono espressamente “*orientate*” a tal fine le politiche regionali (siano esse sociali, economiche e finanziarie e di organizzazione dei servizi).

Quanto questa equiparazione totale (da un punto di vista del riconoscimento e da un punto di vista dell'impegno dell'ente Regione nel sostenerlo) sia compatibile con il *favor familiae* di cui agli artt. 29-31 della Costituzione è lecito dubitare<sup>76</sup>. Né gli altri statuti, né le varie legislazioni regionali (anche quelle che, come si vedrà, incidono sulla “struttura” della famiglia) hanno mai inteso equiparare in maniera così esplicita le due differenti forme di convivenza.

Probabilmente l'articolo dello statuto campano non è stato impugnato dal Governo, in ragione degli effetti “denormativizzanti”<sup>77</sup> di enunciazioni statutarie di questo tipo, scaturenti dalle “storiche” sentenze nn. 372, 378-379/2004; in queste occasioni, com'è noto, la Corte, tra la declaratoria di illegittimità costituzionale ed il rigetto della questione, ha scelto una terza via, quella della inammissibilità della questione per “inidoneità lesiva” delle norme impuginate. Stante la distinzione fondamentale, all'interno di ogni statuto, tra contenuto necessario (ex art. 123, i comma) e contenuto eventuale, è stata negata ogni efficacia giuridica alle proclamazioni di principio. Le disposizioni in esame, quindi, è vero che sono tra gli obiettivi prioritari della Regione, ma sono

<sup>75</sup> *Contra* L. BRUNORI, *Le disposizioni dei nuovi statuti*, cit., 85 ss., secondo la quale lo Statuto in questione prende atto della distinzione tra le due forme di convivenza e finalizza due differenti azioni: «risulta infatti evidente la differenza tra l'adozione di ogni misura idonea a favorire l'adempimento dei compiti” che lo statuto prevede per la famiglia e la “tutela” che viene assicurata alle diverse forme di convivenza».

<sup>76</sup> C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, cit., 138.

<sup>77</sup> A. RUGGERI, *La Corte, la denormativizzazione degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 41 ss.

anche dotate di un carattere non prescrittivo e non vincolante per cui non sarebbero idonee ad incidere su competenze statali.

Molto si è scritto sugli effetti di queste sentenze<sup>78</sup>, quasi all'unanimità (eccettuate autorevoli voci<sup>79</sup>) definite molto deludenti, specie sul piano della conseguente svalutazione giuridica dei nuovi statuti.

E' indubbio il loro carattere compromissorio, rinvenibile dalla circostanza che, con la declaratoria d'inammissibilità per irrilevanza giuridica, la Corte pare aver soddisfatto «tutti gli attori istituzionali: lo Stato, che da contenuti statutari privi di ogni effetto non dovrebbe aver nulla da temere; le Regioni, che li conservano nei loro statuti, avendo, tra l'altro, incassato il riconoscimento che tali atti, in virtù della funzione di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive comunità di cui esse sono investite, possono legittimamente evadere dalla gabbia dell'enumerazione di cui all'art. 123»<sup>80</sup>.

E' altrettante indubbio, però (a parte le perplessità sulla correttezza giuridica della soluzione adottata<sup>81</sup>), che gli effetti negativi di tale scelta della Corte sono molteplici: una evidente de-

<sup>78</sup> Sul dibattito dottrinale, senza pretesa di esaustività, ci si limita a richiamare, ai fini del presente lavoro: A. ANZON, *La Corte condanna all'inefficacia giuridica le norme programmatiche degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 6/2004, 4057 ss. (e *ivi*, nello stesso numero, F. CUOCOLO, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*; A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto 'necessario' e contenuto 'eventuale'*); S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 11 ss. (e *ivi*, nello stesso numero, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, 15 ss.; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, 21 ss.; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali*, cit., 27 ss.; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, 31 ss.; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, 37 ss.; G. PASTORI, *Luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, 35-36; A. RUGGERI, *La Corte, la denormativizzazione degli statuti regionali*, cit., 41 ss.); A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, cit., 2 ss.; A. FERRARA, *Chi ha paura degli statuti regionali?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2005 (e *ivi*, nello stesso numero, R. DICKMAN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni programmatiche degli statuti ordinari (nota a Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372 e 6 dicembre 2004, n. 378 e 379)*; V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio negli statuti regionali*); T. GROPPI, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 Corte Cost.*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); E. ROSSI, *Principi e diritti*, cit., 50 ss.; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte Cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*.

<sup>79</sup> R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente*, cit., 15 ss.; tutto sommato, mette in guardia dal pericolo di una "condanna in blocco" della scelta della Corte, anche A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, cit., 2 (ora anche in ID., *Diritto regionale*, cit., 107 ss.), che sottolinea come le Regioni si siano dotate di numerosi enunciati «ai quali – con tutta la buona volontà – risulta praticamente impossibile riconoscere una qualche portata prescrittiva» Su tale ragionamento, si veda più diffusamente *supra*, nota n. 63.

<sup>80</sup> A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali*, cit., 9.

<sup>81</sup> Particolarmente "forte" è il rilievo mosso alla Corte da A. RUGGERI, *La Corte, la denormativizzazione degli statuti regionali*, cit., 42, secondo il quale «la tesi del rilievo solo "politico" delle norme in discorso sembra comunque approssimativa o – a dirla tutta – essenzialmente inesatta: delle norme giuridiche – come si sa – è dato di ragionare unicamente in termini della loro validità/invalidità (come pure della efficacia/inefficacia e di altre coppie qualificatorie

qualificazione giuridica della legge regionale rinforzata<sup>82</sup>, con nocumento per l'intera effettiva coerenza delle innovazioni portate dalla l. cost. n. 1/1999 sul ruolo della Regione; una conseguente e sostanziale libertà con cui i Consigli regionali potrebbero approvare (o meglio modificare) qualsivoglia disposizione statutaria, partendo dal presupposto della "non giuridicità" di ciò che decidono<sup>83</sup>; un sostanziale silenzio della Corte nel merito alle espressioni normative relative alla famiglia sottoposte al suo giudizio: norme che abbiamo definito "sovversive", perchè «non possono dirsi né confermate di norme costituzionali ed anzi forse con essa non in "armonia", e delle quali si aveva (e si ha) da porre la questione circa la loro validità sostanziale»<sup>84</sup>. Vi è, infine, anche un problema di "certezza del diritto", atteso che nessun serio ostacolo sembra frapporsi alla utilizzazione giurisprudenziale a fini interpretativi delle norme programmatiche<sup>85</sup>. Invero, queste sentenze se sono formalmente di inammissibilità, sarebbero sostanzialmente assimilabili, secondo taluni, a delle interpretative di rigetto e quindi circoscritti al caso concreto: conseguentemente non si può escludere che attori giuridici ed anzitutto organi giudiziari siano indotti a trattare quelle statuizioni alla stregua di disposizioni normative, ovvero di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche<sup>86</sup>.

---

ancora), non pure di soluzioni intermedie, comunque volte a spostare il piano di rilievo delle norme stesse dal "giuridico" al "politico" o al "culturale».

<sup>82</sup> *Ex multis*, A. RUGGERI, *La Corte, la denormativizzazione degli statuti*, cit., 41 ss. *Contra*, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali*, cit., secondo il quale l'approdo della vicenda non può «essere inteso (...) in termini di un depotenziamento della forza normativa dello statuto per la semplice ragione che, nella "materia" considerata, tale forza è da considerarsi pari a zero, se riferita ad una disciplina "autonoma" delle fattispecie riferite a quelli che la Costituzione considera i diritti fondamentali dei cittadini, mentre rimane quella, che a ben vedere le stesse sentenze in esame non negano (quando alludono al valore non solo culturale, ma anche "politico" delle disposizioni impugnate) volta a segnare una linea di sviluppo delle politiche pubbliche regionali».

<sup>83</sup> A. MANGIA, *Il federalismo della descrizione e il federalismo della prescrizione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); sullo stesso piano anche M. ROSINI, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006, secondo cui trattandosi di proclamazioni «inidonee a ledere disposizioni costituzionali, nonchè a disattendere la prescritta armonia con la Costituzione, nulla sembra opporsi alla introduzione negli statuti regionali di norme programmatiche in contrasto -anche patente- con i principi e i valori costituzionali. Sembra quasi delinearsi una nuova categoria di norme che si sottraggono al regime comune perché, pur contrarie a Costituzione, restano legittime in quando destinate *ab origine* a non avere alcun effetto giuridico. (...) Si tratta di fatto, di un'abdicazione del Giudice delle Leggi al proprio ruolo di controllore della legalità costituzionale».

<sup>84</sup> Ancora A. RUGGERI, *La Corte, la denormativizzazione degli statuti regionali*, cit., 44.

<sup>85</sup> S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme*, cit., 12.

<sup>86</sup> *Ibidem*. Secondo l'A. in sostanza, la questione non è stata ritenuta ammissibile perché la Corte stessa, a differenza dello Stato ricorrente, non riconoscendo efficacia giuridica alle proclamazioni, le ha confinate nel novero delle dichiarazioni a contenuto politico e culturale. Ma si domanda quale sarà l'atteggiamento della Corte «una volta che essa si trovi ad avere a che fare con orientamenti operativi e, specialmente, giudiziari siffatti, e questi abbiano, per ipotesi, portato all'affermazione di un diritto vivente contrastante con gli attuali assunti del giudice costituzionale? Come si comporterà la Corte dinanzi a sviluppi intesi a favorire l'utilizzo di quelle proclamazioni (come già altre volte è avvenuto ad opera di organi giudiziari, e della stessa Corte) in funzione normogenetica, cioè in funzione della creazione di norme da norme?». Sulla stessa linea A. MANGIA, *Il federalismo della descrizione*, cit., 7, secondo il quale «non è detto che alla medesima tesi della carenza di normatività sostenuta dalla Corte debbano accedere i giudici ordinari, in



Molteplici sono state dunque le perplessità sollevate dalle decisioni dell'ottobre 2004 della Corte costituzionale che, viene qui d'obbligo ricordare, pare aver mostrato minore "prudenza" nel limitare l'autonomia statutaria delle Regioni, allorquando si è trovata in passato a dover giudicare sulla legittimità costituzionale di disposizioni relative alla forma di governo regionale (sentenze nn. 2/2004 e 16/2006, con le quali sono state dichiarate *esplicitamente* illegittime alcune disposizioni degli statuti della Calabria e dell'Abruzzo)<sup>87</sup>.

Parrebbe quasi, quindi, che la Corte abbia dato, all'interno della legge regionale rinforzata, più importanza allo "statuto dei poteri" che allo "statuto dei diritti"<sup>88</sup>, in riferimento al quale non ha ritenuto di dover entrare nel merito delle questioni prospettate<sup>89</sup>.

### 3.1.1. NORME PROGRAMMATICHE IRRILEVANTI MA.....ESISTENTI

Com'è stato efficacemente notato, il problema delle soluzioni di compromesso è che sono sempre suscettibili di evoluzione quando mutano gli equilibri in gioco<sup>90</sup>; nel nostro caso, poi, non bisogna dimenticare che le norme dello statuto toscano ed umbro relativi alla famiglia sono state – seppur denormativizzate – lasciate intatte all'interno della legge fondamentale delle due Regioni.

In sostanza, infatti, avendo riconosciuto un valore solo "culturale" alle norme in parola, la Corte si è ritenuta esonerata dall'obbligo di stabilire quali di esse possano avere seguito attraverso atti della Regione e quali, invece, solo con atti dello Stato<sup>91</sup>.

Si pone, dunque, il problema della capacità di conformare la legislazione regionale successiva rispetto alla quale le norme programmatiche potrebbero creare una sorta di «effetto di liceità»<sup>92</sup>.

---

primo luogo amministrativi, i quali potrebbero anzi assumere, di fronte alla necessità del caso concreto, orientamenti diametralmente opposti».

<sup>87</sup> Su tali pronunce, si veda, tra tutti: E. BALBONI, *Annotazioni sul "caso Calabria": l'autonomia statutaria al giudizio della Corte*, in *Le Ist. del feder.*, 2003, 773 ss.; S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2006; A. RUGGERI, *Il Cappio alla gola degli statuti regionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>88</sup> Parafrasando la nota distinzione di M. LUCIANI, *La "costituzione dei diritti" e la "costituzione dei poteri". Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente.*, in AA. VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, II, 1985, 497 ss.

<sup>89</sup> E' pur vero che, a tal proposito, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente*, cit., 18, ricorda la minore importanza di quella parte degli statuti non rientranti nel "contenuto necessario" previsto dall'art. 123 Cost.; «di conseguenza, forse i Consigli regionali "statuenti" avrebbero fatto bene a non immettere norme di principio negli statuti (preferendo semmai contenerle in un *Preambolo*) perché non solo sono *inutili* ma, potenzialmente, anche *dannose*»

<sup>90</sup> E. CHELI, *Premessa*, cit., 9.

<sup>91</sup> A. RUGGERI, *La Corte, la denormativizzazione degli statuti regionali*, cit., 45.

<sup>92</sup> Suggestiva appare tale interpretazione dottrinale, secondo la quale, in pratica, «potrebbe, mutando un termine tipico del diritto internazionale, ipotizzare un effetto di liceità per la produzione normativa futura: in mancanza di una normativa che violi la Costituzione, una norma che preveda forme di benefici anche per le forme di convivenza non tradizionale potrebbe essere difficilmente censurabile in presenza di una disposizione statutaria che riconosca la rilevanza di tali formazioni sociali». Così L. BRUNORI, *Le disposizioni dei nuovi statuti in tema di famiglia*, cit., 96 ss.

Preliminarmente, non è mancato chi<sup>93</sup> ha considerato questo un “falso problema”, poiché la circostanza che le disposizioni sui principi degli statuti regionali siano incapaci di conformare la futura legislazione regionale non dipenderebbe dalle sentenze del 2004, ma dal fatto che le disposizioni programmatiche, non rientrando nei contenuti statutari imposti dall’art. 123 Cost, non potrebbero comunque essere utilizzate come norme interposte e, quindi, costituire parametro di costituzionalità in un giudizio di legittimità costituzionale di una legge regionale per violazione indiretta dell’art.123. In realtà, ci sembra di poter aderire alla tesi di chi<sup>94</sup>, invece, considera la competenza statutaria nel dettare “i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” come previsione in base alla quale di principi *tout court* possa e debba consistere uno statuto regionale: senza le sentenze, dunque, i principi statutari avrebbero potuto essere considerati come nome interposte per la legittimità della produzione legislativa regionale.

Nel merito, se ad opinione della Corte a questi principi «non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi sul piano dei convincimenti espressivi e delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto», ciò non sarebbe da leggere in modo da ritenere che queste norme siano *inutiles datae*<sup>95</sup>. Al contrario, esse parrebbero costituire linee di sviluppo delle politiche pubbliche regionali, definendo il modo in cui la Regione intende dare attuazione ai principi ed ai valori già contenuti nella Costituzione.

Occorre però a questo punto operare una differenziazione all’interno delle stesse norme programmatiche statutarie.

Infatti, le disposizioni (denormativizzate) che qui rilevano, relative all’estensione dei modelli familiari, non paiono tra quelle finalizzate ad integrare la “funzione costituzionale” della Regione<sup>96</sup>, ma piuttosto fanno parte di quel gruppo di norme destinate a vincolare il legislatore della Regione. Statuizioni di questo tipo, però, non possono trovare ingresso in tutte le materie; ad esempio non sono ammissibili nelle materie di competenza esclusiva dello Stato e concorrente: in questo caso, infatti, non potendo legittimamente indirizzare il legislatore e l’amministrazione della Regione, non sono nemmeno utilizzabili come coefficienti integrativi dell’interpretazione sistematica, né come serbatoio al quale attingere per colmare eventuali lacune dell’ordinamento regionale<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> *Ex multis*, V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio negli statuti regionali*, cit., 5; R. DICKMAN, *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni programmatiche*, cit., 7.

<sup>94</sup> E. ROSSI, *Principi e diritti*, cit, 53.

<sup>95</sup> E. CATELANI, *Presentazione*, cit., 12.

<sup>96</sup> A. D’ATENA *Diritto regionale*, cit., 105-106. L’A., richiamando una convenzione terminologica risalente a Crisafulli, definisce funzioni costituzionali delle Regioni quei raccordi tramite i quali le entità sub-statali sono messe in condizione di partecipare a processi di decisione svolgentesi al livello statale (tipo l’iniziativa legislativa statale, che l’art.121 riconosce a ciascun Consiglio regionale, o al potere di concorrere ai referendum abrogativo o costituzionale, che gli artt. 75 e 138 attribuiscono ai Consigli regionali).

<sup>97</sup> *Ibidem*, secondo il quale «appare, infatti, difficilmente contestabile la circostanza che le disposizioni statutarie programmatiche e di principio incidenti su materie contemplate dai commi 2 e 3 dell’art. 117 Cost. non possono validamente produrre l’unico effetto che potrebbe pienamente giustificarle: l’attribuzione alla Regione di competenze legislative sulle materie cui si riferiscono. Un effetto manifestamente incompatibile, oltre che con gli artt. 117, comma 2, e 116, comma 3, con la natura giuridica degli statuti ordinari italiani».

Peraltro, la Corte costituzionale, nel tentativo di chiarire meglio il senso delle pronunce del 2004, è nuovamente intervenuta in ordine alla problematica dell'attuazione delle norme programmatiche degli statuti regionali; lo ha fatto con un *obiter dictum* nella sentenza n. 365/2007<sup>98</sup> che, se possibile, ha sollevato ancora maggiori perplessità delle decisioni che intendeva chiarire. Infatti, in una questione di legittimità di un legge regionale sarda finalizzata ad una revisione statutaria<sup>99</sup>, la Corte sottolinea come, diversamente dalle norme impugnate, le quali avrebbero comunque la funzione di delimitare il campo d'azione della revisione statutaria e quindi sarebbero suscettibili di un esame nel merito, alle norme programmatiche «degli statuti ordinari non è stata riconosciuta alcuna efficacia giuridica e quindi *illegittima* sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione».

Tale asserzione suscita notevoli perplessità. Innanzitutto, in ordine ad un singolare rapporto di consequenzialità immediata tra inefficacia giuridica dei programmi statuari e illegittimità delle rispettive leggi di attuazione<sup>100</sup>; ma poi perchè, nel merito, una legge attuativa di una norma inefficace (e non illegittima) dovrebbe essere considerata incostituzionale solo se, concretamente, entrasse in conflitto con specifici parametri racchiusi nella Costituzione<sup>101</sup>, non per il solo fatto di essere attuativa di una norma programmatica.

Nel dubbio, ci sembra di poter aderire alla tesi di chi legge tale inciso della Corte, «perché abbia un senso logico, come dichiarazione di illegittimità di quelle [sole] leggi regionali che, violando le norme costituzionali sulla competenza, andassero a disciplinare settori disciplinati dallo statuto, ma che non rientrano nelle materie attribuite alla legislazione regionale»<sup>102</sup>.

Diversamente, verrebbe da pensare ad una intima consapevolezza dell'illegittimità costituzionale delle norme programmatiche da parte della Corte, che se in un primo momento ha optato per la loro inoffensività, ora torna sui suoi passi rivalendosi sulle rispettive leggi di attuazione<sup>103</sup>.

In realtà, occorre sottolineare che, sul piano fattuale, i dubbi sulla legittimità della eventuale produzione normativa futura relative alle norme programmatiche relative alla famiglia, paiono comunque essere stati superati da una successiva legislazione regionale abbastanza blanda da parte delle Regioni interessate dalla disciplina contestata.

<sup>98</sup> Sulla quale: A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale, in margine alla sentenza n. 365 della Corte Costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); P. CARETTI, *La sovranità regionale come illusorio succedaneo di una specialità perduta: in margine alla sentenza della Corte cost. n. 365 del 2007*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. MANGIA, *Il federalismo della descrizione*, cit. 3 ss.

<sup>99</sup> La questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto la legge regionale sarda n. 7 del 2006, la cui rubrica recitava «Istituzioni, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo». A giudizio della Corte, il richiamo alla “sovranità” è costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 5 e 114 Cost. e dell'art. 1 dello Statuto della Sardegna: infatti, poiché tali norme-parametro qualificano la Regione come ente autonomo, non sarebbe legittimo riferirsi a questa come se fosse un ente sovrano.

<sup>100</sup> A. MANGIA, *Il federalismo della descrizione*, cit., 8.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> E. CATELANI, *Presentazione*, cit., 12.

<sup>103</sup> A. MANGIA, *Il federalismo della descrizione*, cit., 8.



La Toscana, con la l.r. n. 41/2005, nell'accennare alle politiche familiari in ordine ai servizi sociali, non fa alcun cenno alle varie tipologie di famiglia. Né l'art 3 (*Principi del sistema integrato*) - secondo il quale «il sistema integrato si realizza secondo i seguenti principi: (...) h) valorizzazione e sostegno del ruolo peculiare delle famiglie quali luoghi privilegiati per la crescita, lo sviluppo e la cura della persona» -, né l'art. 52 (*Politiche per le famiglie*)<sup>104</sup>, fanno alcun riferimento alle altre forme di convivenza che pure il legislatore statutario aveva “promesso” di tutelare.

Anche il legislatore umbro, parrebbe aver fugato dubbi e timori, con la l. r. 26/2009, il cui art. 23 (*Azioni per la qualità*) stabilisce che «I comuni, singoli o in forma associata, promuovono azioni positive, a carattere sociale, educativo e culturale, per ricostruire e sviluppare i legami di condivisione e di appartenenza alla comunità. 2. Tali azioni sono dirette: (...) c) a sostenere le persone e le famiglie, le competenze, i legami solidali ed affettivi presenti al loro interno adattando le politiche sociali alle loro diversità»; la generica formula *legami solidali e affettivi* sembrerebbe in realtà troppo blanda rispetto alle potenzialità che avrebbe potuto sprigionare l'articolo statutario che la Corte ha scelto di non annullare.

Ancor più significativo è che il legislatore umbro, nella successiva l.r. 13/2010, pur soffermandosi proprio nella definizione del concetto di famiglia, sembra “dimenticare” l'impostazione statutaria che aveva reso protagonista la Regione negli anni precedenti. Il secondo comma dell'art.1, infatti, laconicamente asserisce: «La Regione Umbria valorizza il nucleo familiare formato da persone unite da vincoli di coniugio, parentela e affinità, promuove e sostiene la funzione genitoriale nei compiti di cura, educazione e tutela del benessere dei figli».

### 3.2 L'INGENTE LEGISLAZIONE REGIONALE SUL WELFARE FAMILIARE.

Se le norme statutarie sulla famiglia hanno solo un valore “culturale”, ben differente è il contributo dato in materia dalla tipologia di leggi regionali in esame.

<sup>104</sup> «Le politiche per le famiglie consistono nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a favorire l'assolvimento delle responsabilità familiari, a sostenere la genitorialità, la maternità e la nascita, ad individuare precocemente ed affrontare le situazioni di disagio sociale ed economico dei nuclei familiari, a creare reti di solidarietà locali. 2. In particolare, oltre alle prestazioni erogate ai sensi dell' articolo 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione , sono compresi tra gli interventi e i servizi per le famiglie : a) i contributi economici, di carattere continuativo, straordinario o urgente, compresa l'erogazione di agevolazioni per l'affitto a persone o nuclei familiari in stato di bisogno e l'erogazione di contributi per interventi di adeguamento delle abitazioni, finalizzati a sostenere la permanenza nel domicilio familiare di soggetti non autosufficienti; b) gli interventi di carattere abitativo di emergenza, anche a beneficio delle giovani coppie o di famiglie monoparentali; c) gli interventi di sollievo, aiuto e sostegno alle famiglie impegnate in attività di cura e assistenza di persone disabili, di persone con problemi di salute mentale, di anziani e di minori in affidamento; d) i servizi e le attività di sostegno alla genitorialità ed alla nascita, di consulenza e di mediazione familiare, di sostegno alle persone nei casi di abuso e di maltrattamento; e) le iniziative dirette a consentire la conciliazione delle responsabilità lavorative e di quelle familiari, anche nel quadro dell'armonizzazione dei tempi e spazi delle città».

Le caratteristiche di tali norme paiono essere almeno due: da un lato, sono espressione di quel *welfare orientato alla famiglia* tramite il quale viene data concreta attuazione ai diritti costituzionalmente previsti; dall'altro, le disposizioni *de quibus* non innovano il diritto privato nazionale, né incidono sulla regolamentazione della famiglia nei suoi aspetti costitutivi.

Ciò non significa che nel concreto attecchirsi e completarsi di legislazione statale e regionale non vi siano contrasti che investano la Corte costituzionale: i conflitti, però, non hanno a che fare con la struttura della famiglia, con la definizione della stessa, ma piuttosto con (sempre) possibili violazioni, nella disciplina dei diritti di singoli appartenenti alla famiglia, di competenze costituzionalmente stabilite.

Non essendo possibile (né, probabilmente, utile ai nostri fini) in questa sede passare in rassegna tutti i molteplici campi nei quali il legislatore regionale interviene in ambito sociale a sostegno della famiglia, si prenderanno in considerazione quei settori nei quali le Regioni sembrano maggiormente incidere (soprattutto rispetto allo Stato) nell'attuazione dei diritti familiari: le politiche sui minori; le politiche di assistenza; le politiche di istruzione.

### 3.2.1 I DIRITTI DEL MINORE.

#### 1) *Il diritto del minore a vivere e crescere nella propria famiglia.*

Nel campo del riconoscimento e della tutela dell'infanzia (prevista tanto a livello costituzionale quanto a livello internazionale<sup>105</sup>), significativa è stata ed è l'opera del legislatore regionale che valorizza la figura del minore come *soggetto di diritti*, sia nell'ambito di norme generali rivolte a promuovere politiche per la famiglia, sia nell'ambito della attuazione della disciplina statale in materia.

Il tema del rapporto tra minore e famiglia, infatti, è un campo nel quale il legislatore statale e quello regionale sembrano muoversi, in un'ottica complementare nell'evoluzione della disciplina.

In tal senso, è stato efficacemente sottolineato come, ad esempio, l'art. 1 della l. 149/2001, che consacra l'intera disciplina nazionale dell'adozione al "*diritto del minore ad una famiglia*", sarebbe destinato a rimanere lettera morta se non fosse sostenuto da idonei servizi di assistenza familiare che proprio le Regioni sono chiamate ad approntare con notevole discrezionalità<sup>106</sup>.

In particolare, il ruolo del legislatore regionale in questo campo sembra essere quello di rafforzare quella nuova visione del rapporto minore/famiglia non più conflittuale, quasi di interessi

<sup>105</sup> A livello costituzionale dagli artt. 30 (che nell'ambito del rapporto figlio-genitore, prevede il diritto dei figli ad essere mantenuti, istruiti educati dai genitori) e 31 (che protegge "l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo"); a livello internazionale, basti citare la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'infanzia di New York del 20 novembre 1989 e ratificata con la l. 176/1991 e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciulli firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata con la l. n. 77/2003.

<sup>106</sup> S. MARCHETTI, *Verso un diritto regionale della famiglia ?*, in *Famiglia*, 1/2005 988. secondo l'A., tale diritto del minore «assumerà una consistenza assai diversa qualora l'unica risposta fornita ad una situazione di disagio minorile sia la costituzione di centri per l'infanzia e per l'affidamento o, di contro, se avremo una diversificazione delle risposte istituzionali come infatti alcune Regioni (quali la Puglia o il Piemonte) stanno facendo tramite l'istituzione di servizi di assistenza domiciliare».



contrapposti da conciliare, che invece aveva caratterizzato la prima legislazione statale di settore e la giurisprudenza della Corte, ad opera dei quali erano stati di fatto riconosciuti in capo al minore i medesimi diritti e libertà degli adulti. Da un lato, infatti, in alcune sentenze del Giudice delle Leggi si era arrivati a sostenere che l'uguaglianza dei coniugi non fosse un bene da perseguire, ma piuttosto uno strumento strettamente funzionale alla completa tutela dell'interesse del minore<sup>107</sup>; dall'altro, lo stesso legislatore, con la l. n. 184/1983 sull'*Adozione e affidamento dei minori*, riconosceva al minore non solamente il diritto ad avere una famiglia, ma quello ad avere una famiglia idonea, letteralmente un "*ambiente familiare idoneo*", che sarebbe venuto a coincidere con quello della famiglia d'origine (solo) se questa avesse avuto l'attitudine a compiere il proprio compito educativo<sup>108</sup>. Ciò significava, secondo la Corte<sup>109</sup>, che «alla stregua delle direttive costituzionali, l'istituto dell'adozione [dovesse] avere il proprio centro di gravità nella tutela del preminente interesse del minore, rispetto al quale [avrebbero dovuto] essere subordinati tanto gli interessi degli adottanti (o aspiranti tali), quanto quelli della famiglia d'origine»<sup>110</sup>.

<sup>107</sup> Nelle sentenze nn. 1/1987, 341/1991 i principi espressi negli artt. 3, 29, 30, 31 e 37 della Cost. proteggerebbero in modo sostanziale ed in via preferenziale la situazione soggettiva del bambino attraverso la piena realizzazione del principio di uguaglianza tra coniugi e la loro paritaria partecipazione alla sua cura ed assistenza. Non a caso, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000, 59 ss, riferendosi in particolare all'art. 37 Cost., evidenzia come «per quanto nel testo costituzionale l'adempimento della essenziale funzione familiare e la protezione della madre e del bambino costituiscano i due aspetti inscindibili che identificano il *telos* in nome del quale si giustifica la disparità di trattamento in favore delle lavoratrici, non può tacersi che la giurisprudenza costituzionale più recente *ha esaltato il secondo profilo, per di più concentrando l'attenzione sulla tutela del bambino*». Circa l'interesse del minore sempre attuali sono le osservazioni di: A.C. JEMOLO, *Dov'è l'interesse del minore?*, in *Rivista di diritto civile*, 24/1978, 588 ss.

<sup>108</sup> A. BETTETINI, *Interesse del minore ed integrità della famiglia in una nuova legge della Regione Lombardia*, in *Rivista di diritto civile*, II/2006, 235.

<sup>109</sup> Secondo E. LAMARQUE, *Art. 30*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 634, la Corte, considerando l'istituto dell'adozione come attuativo delle norme costituzionali, ha svolto un ruolo insostituibile nella sua promozione, affermando che esso «favorisce lo sviluppo della persona umana, con l'inserimento del minore in una famiglia che ne possa avere adeguata cura».

<sup>110</sup> Sent. n. 27/1991, poi ripreso nella successiva n. 171/1994. Da notare che anche in seguito, con la sent. n. 104/2003, la Corte non sembra cambiare orientamento: in tale decisione il Giudice delle Leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 del d.lgs.vo n. 151/2001 (*T.U. sulla maternità e sulla paternità*) nella parte in cui prevede che i riposi di cui agli artt. 39, 40 e 41 del decreto si applichino, anche in caso di adozione e di affidamento, entro il primo anno di vita del bambino. I genitori di bambini adottati o presi in affidamento hanno diritto, quindi, a fruire dei riposi giornalieri entro il primo anno *dall'ingresso* del minore nella famiglia adottiva o affidataria, «in quanto gli istituti dell'astensione dal lavoro, obbligatoria e facoltativa, ora denominati congedi, e quello dei riposi giornalieri oggi non hanno più l'originario necessario collegamento con la maternità naturale e non hanno più come esclusiva funzione la protezione della salute della donna ed il soddisfacimento delle esigenze puramente fisiologiche del minore, ma sono diretti anche (...) ad appagare i bisogni affettivi e relazionali del bambino per realizzare il pieno sviluppo della sua personalità». Lo stesso legislatore, conclude la Corte, «nel momento in cui ha esteso misure previste in caso di filiazione naturale alla filiazione adottiva ed all'affidamento ha avvertito che l'età del minore diveniva un elemento, se non trascurabile, certamente secondario, mentre veniva in primo piano il momento dell'ingresso del minore nella famiglia adottiva o affidataria, in considerazione delle difficoltà che tale ingresso comporta sia riguardo alla personalità

Tale *puericentrismo*<sup>111</sup> come canone ermeneutico delle norme in tema di diritto di famiglia, se da un lato aveva favorito l'attuazione del diritto del minore a conseguire le condizioni che possano favorire lo sviluppo della sua personalità, dall'altro aveva condotto, non di rado, a decisioni lesive dell'interesse dei genitori all'integrità del rapporto familiare e quindi all'interesse del minore stesso<sup>112</sup>. In particolare, la giurisprudenza aveva finito con il reputare la sola indigenza dei genitori come una forma di stato di abbandono, tale da giustificare la dichiarazione di stato di adottabilità<sup>113</sup>. Di qui le forti critiche della dottrina che aveva messo in luce il paradosso di una soluzione che preferisse impiegare risorse pubbliche a favore di strutture familiari o parafamiliari di ospitalità del minore, anziché rimettere queste risorse alle famiglie stesse<sup>114</sup>.

Con la legge statale n. 149/2001 si sono create le condizioni per il superamento di questa concezione di centralità ed indipendenza di un minore considerato come unico punto di riferimento assoluto dell'ordinamento. Proclamando il diritto del minore a crescere ed essere educato nella *propria* famiglia, si guarda al minore, al pari di ogni essere umano, come persona in relazione e specificatamente come persona in relazione con il *proprio* gruppo sociale familiare.

In tal senso, la produzione legislativa regionale ha svolto e svolge un ruolo di indubbio rilievo. Sia con articoli o titoli in leggi generali sulla famiglia, sia con leggi a questa tematica espressamente dedicate, il legislatore regionale veste il delicato compito di *realizzatore pratico* del principio innovativo introdotto, in via teorica, dal legislatore statale: far coincidere la sfera soggettiva del minore e quella della famiglia. L'interesse del minore è, invero, l'interesse della famiglia: questa cioè ha bisogno del minore, come pure il minore ha bisogno della sua famiglia di origine.

La legge regionale lombarda n. 34/2004 "*Politiche regionali per i minori*", ad esempio, tra i suoi obiettivi si propone (in coerenza con il principio di sussidiarietà che informa le politiche familiari della Regione<sup>115</sup>) specificamente quello di sostenere le famiglie con minori nell'assolvimento dei

in formazione del minore, soggetta al trauma del distacco dalla madre naturale o a quello del soggiorno in istituto, sia per i componenti della famiglia adottante o affidataria».

<sup>111</sup> Di «forma familiare *puerocentrica*», che ha «nel bambino il punto di riferimento e di destinazione di ogni progettualità», parla per primo P. DONATI, *La famiglia come relazione sociale*, Milano, 1989 38 ss.. In argomento, si veda anche G.B. SGRITTA, *La condizione dell'infanzia*, in (a cura di ) P. DONATI, *Secondo rapporto sulla famiglia in Italia*, Cinisello Balsamo, 1991, 207 ss.

<sup>112</sup> A. BETTETINI, *Interesse del minore ed integrità della famiglia*, cit., 239.

<sup>113</sup> Cfr: Cass. Civ. n. 2763/1989 (in *Diritto di famiglia*, 1990, 60 ss.), nella quale la Suprema Corte ha ritenuto che la sola mancanza di assistenza materiale potesse costituire stato di abbandono (quando fosse tale da integrare di per sé una situazione di pregiudizio per il minore); Trib. Minorenni dell'Aquila 28 aprile 1997 (in *Giurisprudenza di merito*, 1997, 918 ss.), che, poiché i minori vivevano di stenti in ragione della disoccupazione di entrambi i genitori, ha ritenuto la mancanza di assistenza materiale una forma di stato d'abbandono.

<sup>114</sup> M. FINOCCHIARO, *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d. legisl. 24 aprile 2001, n. 150)*, Milano, 2001, 15.

<sup>115</sup> Nella legge lombarda i primi articoli sottolineano come ad ispirare le politiche familiari di settore nella Regione sia il principio di sussidiarietà. Richiamato in modo esplicito negli artt. 1, 3 e 4 della legge in esame, il principio di sussidiarietà ne informa ogni disposizione: si sottolinea così come il primo soggetto educatore e formatore di un minore sia la famiglia e che, solo in una logica sussidiaria, altri soggetti, pubblici o privati possono o debbono subentrare alla



compiti educativi, demandando ai comuni l'erogazione dei titoli sociali per la fruizione dei servizi, interventi e prestazioni.

Così statuendo, dando concreta attuazione alle disposizioni legislative statali, riconosce che l'interesse dei genitori e dei figli alla pienezza e all'integrità della vita familiare costituisce un bene della persona, rilevante nella vita di relazione.

Sulla stessa linea, la l.r. Emilia Romagna, n. 14/2008, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*, la quale, in maniera coerente con il rapporto minori-famiglia e famiglia-società «persegue il benessere e il pieno sviluppo dei bambini, degli adolescenti, dei giovani che vivono sul suo territorio e delle loro famiglie come condizione necessaria allo sviluppo sociale, culturale ed economico della società regionale» (art.1, 2 c.)<sup>116</sup>.

Altro aspetto interessante della legge emiliana è dato dalla creazione di un “*Sistema di servizi per bambini ed adolescenti*” tra enti pubblici (Regione, province e comuni), famiglie, scuole e privato sociale, tutti finalizzati alla crescita del minore ed al superamento dei problemi che può incontrare nel corso del suo sviluppo. In tal senso, sono degni di nota “preoccupazioni” innovative del legislatore emiliano, quali «l'educazione alla salute» (art. 11), «l'educazione ai media» (art. 12), «l'educazione al movimento ed alle attività sportive non agonistiche» (art. 13). Particolarmente significativa è poi la previsione dei «*centri per famiglie con figli*»<sup>117</sup>, necessario per creare una rete tra le famiglie con minori e tra queste e le realtà educative di supporto.

famiglia stessa o per incapacità dei genitori di soddisfare da soli a ogni esigenza del percorso formativo o quando la famiglia non esista proprio.

<sup>116</sup> Sulla stessa linea, la l.r. Liguria n. 6/2009, *Promozione delle politiche per i minori e i giovani*, il cui art. 1 prevede che «La presente legge ha per oggetto la promozione delle politiche per i minori e i giovani al fine di perseguire i loro diritti, il benessere e lo sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive e sociali dei bambini, degli adolescenti, dei giovani e delle loro famiglie, come condizione necessaria allo sviluppo sociale, culturale ed economico della comunità ligure e della società».

<sup>117</sup> Art. 15: «I comuni, in forma singola o associata, nell'adempimento delle proprie funzioni in materia di sostegno alla genitorialità possono potenziare la rete degli interventi e dei servizi dotandosi di *centri per le famiglie con figli*. 2. Il centro è un servizio finalizzato: a) alla promozione del benessere delle famiglie con figli, anche attraverso la diffusione di informazioni utili alla vita quotidiana, al sostegno delle competenze genitoriali, specie in occasione di eventi critici e fasi problematiche della vita familiare, e allo sviluppo delle risorse familiari e comunitarie, con particolare attenzione ai nuclei con un solo genitore convivente e a quelli con bambini disabili, nonché tramite l'incentivazione d'iniziative volte al sostegno economico di genitori che usufruiscono di congedi parentali nel primo anno di vita del bambino; b) all'integrazione e al potenziamento dell'attività dei servizi territoriali e specialistici finalizzata alla prevenzione del disagio familiare e infantile e alla tutela dei bambini e dei ragazzi; c) alla promozione della cultura dell'accoglienza e della solidarietà tra le famiglie. 3. Il centro opera almeno nelle seguenti aree: a) area dell'informazione: permette alle famiglie con figli un accesso rapido e amichevole alle informazioni utili alla vita quotidiana e alle opportunità del territorio; b) area del sostegno alle competenze genitoriali: principalmente interventi di ascolto, colloquio e consulenza educativa, percorsi di mediazione familiare e consulenza in merito al diritto di famiglia; c) area dello sviluppo delle risorse familiari e comunitarie: in particolar modo attraverso l'attivazione e la promozione di gruppi di famiglie risorsa, gruppi di auto-mutuo aiuto, progetti d'integrazione per famiglie di nuova immigrazione e banche del tempo, quali sistemi di scambio di attività, di servizi e saperi tra le persone. 4. Al fine di realizzare il sostegno alle famiglie indicato ai commi 2 e 3, il centro attua una programmazione integrata con i consultori familiari, mantiene un forte collegamento con i servizi educativi, sociali, le autonomie scolastiche (...).».



Appare convincente le scelte di questi (come di altri<sup>118</sup>) legislatori regionali, ed in linea con l'analizzata evoluzione in senso *partecipativo* della famiglia, di "riporre" il minore al centro del primo soggetto educatore, nonché, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, di favorire il dialogo tra le famiglie stesse.

## 2) Il Garante dell'infanzia

Nel variegato e delicato campo dei diritti dei minori, appare interessante ai nostri fini fare un cenno anche alla figura del *Garante per l'infanzia*.

I motivi di interesse si rinvencono nella circostanza che questo è uno dei campi nei quali il legislatore statale è stato abbondantemente preceduto da una intensa attività del legislatore regionale.

Infatti, in risposta alla inerzia del "centro", le Regioni hanno assunto un ruolo chiave già molto prima della riforma del 2001 (destinata ad incrementare il raggio d'intervento delle Regioni nelle politiche minorili). Infatti, a partire dagli 'anni 80, i legislatori regionali si erano posti il problema di istituire organismi finalizzati a promuovere e tutelare i diritti dell'infanzia. Si ricordano a tal proposito, *l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori* del Veneto (l. r. n. 42/1988), *l'Ufficio del tutore pubblico dei minori* del Friuli Venezia Giulia (l. r. n. 49/1993); il *Difensore dell'infanzia dell'Abruzzo* (l.r. n. 46/1988), nonché la *Consulta regionale di tutela e difesa dei minori e l'osservatorio permanente della condizione minorile* (l.r. n. 15/1989); il *Consiglio regionale sui problemi dei minori* (l.r. Piemonte n. 55/1989); *Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva* (l.r. Umbria n. 3/1997); *Centro regionale di documentazione per l'infanzia* (l.r. Puglia n. 10/1999).

Tali istituti, anche a seguito dell'affinamento dei diritti in capo al minore e quindi della necessità di identificare degli figure più qualificati e qualificanti, si sono evoluti nella istituzione del *Garante per l'infanzia e l'adolescenza*, istituito un po' in tutte le Regioni<sup>119</sup>

Pur in presenza di una (ovvia) disomogeneità tra le leggi regionali, è possibile identificare unitariamente le funzione del Garante in attività fondamentali per tutela del minore: consulenza sia a privati che a Consiglio e Giunta; di promozione ed informazione sui diritti dell'infanzia; di ascolto dei bambini e raccolte di denunce<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> L.r. Toscana n. 41/2005, art. 5; l.r. Marche n. 9/2003, art. 6; l.r. Friuli Venezia Giulia n. 20/2005, art. 3; l.r. Sicilia n. 10/2003, art. 26; l.r. Valle d'Aosta n. 11/2006, art. 1.

<sup>119</sup> Quasi tutte le Regioni hanno dedicato una legge *ad hoc* alla "Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza". Solo alcune legislatori hanno scelto di inserirlo all'interno della normativa più generale relativa ai diritti sociali.

L.r. Marche n. 18/2002 (le Marche contemplano questo istituto anche nello statuto, art. 53); l.r. Lazio n. 38/2002; l.r. Emilia Romagna n. 9/2005 (l'Emilia Romagna, come le Marche, contempla questa figura anche nello statuto, art. 71); l.r. Calabria n. 28/2004; l.r. Puglia n. 19/2006, "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali", il cui art. 30 è dedicato al "Garante regionale dei diritti dei minori"; l.r. Campania n. 17/2006; l.r. Molise n. 32/2006; l.r. Liguria, n. 9/2007; l. prov. Trento n. 10/2007; l.r. Marche n. 23/2008, l.r. Lombardia n. 6/2009; l.r. Umbria n. 18/2009; l.r. Piemonte n. 31/2009; l.r. Basilicata n. 18/2009; l.r. Toscana n. 26/2010; l.r. Sardegna n. 8/2011.

<sup>120</sup> V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. COSTANZO (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2012, 70 ss.

Orbene nelle diversità di discipline regionali che istituiscono questo istituto fondamentale per la tutela “sociale” del minore, è interessante evidenziare la primazia del legislatore regionale su quello statale. Peraltro, quest’ultimo, quando è intervenuto con la l. n. 112/2011, ha finito con il limitarsi a recepire e far proprie, riducendole ad un’unica disciplina, le esperienze e le tutele che nel trentennio precedente il legislatore regionale aveva posto in essere svolgendo un faticoso ruolo di apripista del settore.

### 3.2.2. POLITICHE DI ASSISTENZA E I SERVIZI SOCIALI

Le politiche c.d. assistenziali sono un settore particolarmente esteso, tramite il quale le Regioni hanno da sempre inciso in maniera considerevole sull’effettivo godimento di diritti familiari.

Invero, già il d.lgs.vo n. 616/1977 determinava una ripartizione dei compiti tra Stato, Regioni ed enti locali e creava una profonda ristrutturazione dei servizi sociali come diretta conseguenza della creazione di un modello di politica di assistenza regionale<sup>121</sup>: tale provvedimento, infatti, procedendo ad una vera e propria codificazione dei servizi sociali nell’ordinamento regionale, apriva la strada ad una concezione di “nuova politica sociale” (ratificata dalla stessa Corte Costituzionale<sup>122</sup>) che, nell’assegnare più poteri alle Regioni, prescindeva da ogni tipizzazione delle categorie dei destinatari. Grazie a tale decentramento territoriale delle “istituzioni della solidarietà”<sup>123</sup>, gran parte delle Regioni per un ventennio adottarono normative di riordino dei servizi-socio assistenziali che però rivelarono (per i motivi già analizzati) una sostanziale omogeneità sul piano dei principi e degli indirizzi ispiratori delle politiche sociali. Per quel che qui interessa, nella (conseguente) legislazione regionale si ripeteva una concezione dei servizi sociali che poneva al centro l’individuo (ed i suoi bisogni) *uti singulus*, senza tener conto dell’ambiente familiare in cui si formava.

Il discorso cambia già con il d.lgvo n. 112/1998 che, nel conferire funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed enti locali, non considera più i servizi sociali come denominazione di una serie di materie, ma come essi stessi materia: essi comprendono ogni attività finalizzata a rimuovere le situazioni di disagio delle persone<sup>124</sup>. In pratica, da questo momento, come è stato efficacemente sintetizzato, con l’espressione servizi sociali si intende fare riferimento al “valore costituzionale della persona ed al conseguente dovere della comunità organizzata di sostenere i suoi componenti di fronte alle varie, e magari non sempre ipotizzabili, situazioni di

<sup>121</sup> L. C. CINNANTE, *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1982, 705.

<sup>122</sup> Nella sentenza n. 174/1981, infatti, la Corte Costituzionale ha avuto modo di sottolineare che «le finalità e l’ampiezza della ridefinizione rappresentano certo il frutto di una nuova analisi delle funzioni razionalmente suscettibili di essere riunite nella materia, ma costituiscono innanzitutto i primi risultati di una nuova politica sociale».

<sup>123</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, 298.

<sup>124</sup> Nell’art. 128 la definizione di servizi sociali ricomprende «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia».



disagio sociale”<sup>125</sup>. Su questa linea la produzione legislativa regionale inizia ad abbracciare anche i disagi di quelle formazioni sociali ove i cittadini crescono e si fanno persona. In tal senso, si susseguono la l.r. Basilicata n. 45/2000, “*Interventi a favore della famiglia*”, l. r. Emilia Romagna, n. 1/2000, “*Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia*”, l.r. Lombardia n. 23/1999 “*Politiche regionali per la famiglia*”, l.r. Marche n. 10/2000 “*Interventi a favore della famiglia*”. In ognuna di esse, il disagio e la singola esigenza della persona viene visto come *disagio dell’intera famiglia* e quindi l’intervento è finalizzato ad aiutare la famiglia il cui componente si trova in stato di bisogno.

Si arriva così alla citata legge di riordino dei servizi sociali, la legge quadro n. 328/2000<sup>126</sup>, con la quale, come si è detto, il legislatore statale in pratica recepisce una serie di “conquiste” del legislatore regionale e crea un sistema teso a porre al centro la famiglia che viene valorizzata nelle sue responsabilità.

Un anno dopo avverrà però quella modifica del Titolo V della Costituzione che, portando la materia dei servizi sociali nell’alveo della competenza esclusiva delle Regioni, darà su questo campo ulteriore nuova linfa all’attività del legislatore regionale, che si affinerà anche da un punto di vista qualitativo, non essendo più costretto nei limiti tipici della legislazione c.d. concorrente.

Così, nel porre mano in maniera organica al settore dei servizi sociali, le nuove leggi regionali assegnano un ruolo centrale alla famiglia, alla quale sovente dedicano titoli specifici<sup>127</sup>.

Com’è intuibile, invero, nella materia dei servizi sociali, i campi che possono direttamente o indirettamente incidere sulla famiglia, sono molteplici, anche grazie al citato affinamento qualitativo del legislatore regionale<sup>128</sup>.

Ci si limita, allora, a passare in rassegna alcuni ambiti che rappresentano esempi di quella concretizzazione tipica del legislatore regionale del sostegno alla famiglia auspicato dal primo comma dell’art. 31 Cost.

#### a) La conciliazione tra il tempo di lavoro ed il tempo di cura.

<sup>125</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà*, cit., 342-343.

<sup>126</sup> Per la quale, si veda *infra*, specialmente note nn. 53 e 54.

<sup>127</sup> Si pensi, a titolo di esempio a: l.r. Basilicata n. 4/2007 (“*Rete integrata dei servizi di cittadinanza sociale*”), che attribuisce un ruolo centrale alla famiglia ed alle associazioni familiari, specie nell’art. 14, dedicato agli “*attori sociali*”; l.r. Puglia n. 19/2006 (“*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali*”) che dedica il Titolo II alla “*Famiglia nel sistema integrato dei servizi*”; l.r. Toscana n. 41/2005 (“*Sistema integrato degli interventi e dei servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*”) che, come già analizzato, dedica l’art. 52 alle “*politiche per la famiglia*”, l. r. Lombardia, n. 3/2008 (“*Governo delle reti degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario*”), che dedica l’art. 7 ai “*Diritti della persona e della famiglia*”; l.r. Liguria n. 12/2006 (“*Promozione del sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari*”), dedica l’art. 20 al “*Ruolo delle famiglie*”; l.r. Umbria n. 13/2010, la cui denominazione è significativa: “*Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia*”

<sup>128</sup> Per fare un esempio del grado di affinamento del legislatore regionale, si pensi ad alcune leggi particolari quali la l. r. n. 34/2008 della Liguria e la l.r. n. 37/2009 del Piemonte, che hanno ad oggetto il sostegno dei genitori separati in difficoltà nel rapporto con i figli (rapporto che, ai sensi dell’art. 30 Cost., certamente continua, indipendentemente dal fallimento dell’esperienza matrimoniale).



E' una problematica particolarmente interessante poiché ha ad oggetto "la famiglia in quanto tale", nella sua ordinarietà, nella sua normalità. E' emblematica del nuovo modo di intendere la famiglia non solo "per emergenze" e quindi come destinataria di eccezionali misure di sostegno calate dall'alto.

Con tale disciplina, infatti, si inserisce l'istanza familiare (meglio ancora i "cicli di vita familiare" per citare la l. r. Calabria n. 12/2004) nelle svariate forme di flessibilità che l'odierna esperienza fornisce, per evitare che esse diventino (specie in tema di organizzazione del lavoro) un ostacolo alla domanda di vita familiare<sup>129</sup>.

E' noto, infatti, come lo sviluppo tecnologico e la diversificazione delle professioni degli ultimi decenni abbiano prodotto una moltiplicazione ed una "desincronizzazione" dei tempi sociali, incentivando la tensione del singolo verso la costruzione di un proprio tempo<sup>130</sup>. Di tale trasformazione non poteva non risentire la famiglia, primo luogo extralavorativo ove vive il singolo.

La desincronizzazione in definitiva, se in sè è un bene perché evita una uniformità che mortifica l'iniziativa, potrebbe avere effetti negativi in capo all'armonia familiare se sui tempi lavorativi non intervenissero delle regole certe. In tal senso si spiegano i tentativi dei pubblici poteri di regolare i tempi sociali, *istituzionalizzando la desincronizzazione* per provare a promuovere un equilibrio tra tempi di lavoro e quelli relazionali e di cura e formazione della propria famiglia.

Se il legislatore statale era intervenuto con la l. n. 142/1990, alla quale alcune Regioni avevano dato seguito con legislazioni di c.d. dettaglio<sup>131</sup>, è con la l. n. 53/2000, significativamente intitolata "*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità e per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*", che il legislatore dedica un capo specifico, il VII, ai "tempi delle città". Tale disciplina se da un lato si muove per una concreta garanzia dell'eguaglianza sostanziale, dall'altra sottolinea l'esigenza di una regolazione differenziata a seconda dei contesti sociali, come prevede il principio di sussidiarietà: la dimensione territoriale ottimale per individuare e disciplinare i tempi sociali è infatti la città, residuando ai livelli di governo superiori (Regioni e Stato) un ruolo di coordinamento e di articolazione dei principi generali della materia.

A tal fine, il Capo VII demanda alle Regioni il compito di adottare apposite norme per il coordinamento da parte dei Comuni degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, nonché per la promozione dell'uso del tempo ai fini di solidarietà sociale. Le leggi regionali devono prevedere i criteri generali di amministrazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle

<sup>129</sup> P. DURET, *Le responsabilità familiari*, cit., 384

<sup>130</sup> L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 282 ss.

<sup>131</sup> La prima a porre in essere una legge di dettaglio sul tema fu la Liguria, con la l.r. n. 14/1992, "*Criteri e incentivi regionali per l'adozione da parte dei Comuni del piano di coordinamento degli orari dei servizi pubblici e privati in applicazione dell'articolo 36 comma 3 della legge 8 giugno 1990 n. 142*"; tracce di attenzione a tale problematica si rinvennero, però, anche nella l.r. Abruzzo n. 95/1995, art. 8, 2) e nella l.r. Lombardia n. 23/1999, art. 2, e).



attività culturali e dei trasporti. Deve anche contenere i criteri per l'adozione dei Piani territoriali degli orari (PTO)<sup>132</sup>.

Orbene, in questo campo la disciplina regionale appare decisamente più concreta di quella statale: il problema "del tempo" viene affrontato non in maniera astratta, considerando i bisogni del cittadino *uti singulus*, ma avendo ben presenti i bisogni che richiede in quanto facente parte di alcune formazioni sociali. Si pensi alla l.r. Liguria n. 26 del 2008 (*Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria*<sup>133</sup>) che, nel stabilire i criteri che devono informare la redazione dei PTO da parte dei comuni, nell'art. 16 pone in evidenza aspetti quali: il coordinamento dell'orario dei servizi con quello della scuola e del lavoro, anche al fine di promuovere le pari opportunità tra uomo e donna per favorire l'equilibrio tra le responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità all'interno della famiglia; l'accessibilità e fruibilità temporale degli orari dei servizi pubblici e di quelli privati, favorendo la pluralità dell'offerta; la corrispondenza degli orari e della frequenza dei trasporti pubblici con le esigenze della mobilità urbana. La l.r. Basilicata n. 3/2005, che pure aveva già disciplinato con una legge *ad hoc* il fenomeno<sup>134</sup>, considera a tal punto l'importanza del problema ai fini del corretto assolvimento delle responsabilità familiari, da prevedere all'art 5, c. 2 «voucher di conciliazione, ai fini di conciliare l'attività di lavoro e l'attività di cura familiare».

Sulla stessa linea, quasi tutte le Regioni sono intervenute per disciplinare il problema<sup>135</sup> o con leggi specifiche, o all'interno di legislazioni a tutela della famiglia<sup>136</sup>.

Tale eccessiva attenzione del "pubblico" (sia esso il teorico legislatore statale, sia esso il più pratico legislatore regionale) è stata criticata, perché espressione di un «welfare state che volge al tramonto e di una logica pianificatoria»<sup>137</sup> che quasi sembrerebbe stridere con il carattere autonomico che caratterizza la famiglia. E', comunque, difficilmente contestabile che tale disciplina abbia il merito di aver posto l'attenzione su un tema quasi sempre ignorato e che invece è fondamentale perché concretamente strumentale al godimento dei più importanti diritti della famiglia.

<sup>132</sup> Tutti i Comuni italiani sono obbligati a dotarsi di questi PTO, disciplinati dagli artt. 24 e seguenti della legge in esame. La fase istruttoria è predisposta dal Sindaco che deve attuare un'ampia consultazione, sia con le amministrazioni pubbliche coinvolte, sia con le parti sociali interessate ai PTO. Il Piano è approvato, poi, dal Consiglio comunale.

<sup>133</sup> Critica la scelta di porre le politiche i tempi della città «n una disciplina sulle pari opportunità fra uomo e donna, confinando così il tema della regolazione dei tempi sociali ad una portata decisamente inferiore rispetto a quella potenziale», L. CUOCOLO, *Tempo e potere*, cit., 288. *Contra* M. PIERRI, *La funzione familiare della donna nella prospettiva delle Gender Theories*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012, 1023 ss., che invece considera il problema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, intimamente collegato alle dinamiche familiari proprio attraverso la scoperta del "nuovo ruolo" che la donna sta assumendo all'interno della famiglia.

<sup>134</sup> Con la l. r. n. 27/2004, "Coordinamento dei tempi delle città".

<sup>135</sup> Cfr. l. r. Abruzzo n. 7/2002, art. 106 *bis*; l. r. Lazio n. 42/2003, art. 1; l. r. Emilia Romagna, 2/2003 artt. 8, c. 1, lett. c); l. r. Calabria n. 23/2003, art. 7, c. 2, lett d); l. r. Puglia n. 5/2004, art. 7; l. r. Toscana, n. 41/2005, art. 52, c. 2 lett e); l. r. Piemonte n. 1/2004, art. 43, c. 2.

<sup>136</sup> Cfr. l. r. Sicilia n. 10/2003, artt. 2 e 14; l. r. Calabria n. 12/2004, art. 2, c. 1, 5).

<sup>137</sup> E. BALBONI, *Commento alla legge n. 53 del 2000. Note introduttive*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, 1219, molto critico sulla natura assistenzialista e, quindi, anacronistica di questa disciplina.

b) *Il sostegno alla genitorialità ed emergenza educativa*

Quello del “sostegno alla genitorialità” è un campo particolarmente delicato, gelosamente custodito dalla realtà familiare<sup>138</sup>, all'interno del quale il pubblico si affaccia solo per favorire, qui più che altrove, forme di mutuo aiuto tra le famiglie: accanto ai consultori familiari, si valorizzano quelle reti familiari, quei legami di vicinato, quel lavoro di comunità nei quali si esalta la capacità di auto-organizzazione della società civile<sup>139</sup>.

Ciò premesso, è possibile identificare sul tema una diversità di approccio tra il legislatore statale (prima e dopo la l. 328/2000) e quello regionale.

Il primo sembra badare ad un aiuto più di natura economico-assistenziale che formativo-educativo. La stessa l. n. 328/2000, che pure introduce molte novità in ordine alla valorizzazione delle responsabilità familiari, viene criticata proprio perché mancante di «un più marcato orientamento di carattere formativo-informativo a sostegno della genitorialità»; nella legge, cioè, «tra i compiti espressi dal nucleo familiare appare sottostimata la responsabilità educativa: segno di una persistente censura nei confronti di questa tematica, posta in secondo piano rispetto alle funzioni più propriamente sociali della cura, dell'integrazione, dell'assistenza»<sup>140</sup>.

Al contrario, il legislatore regionale parrebbe essere stato più incisivo innanzitutto nel cogliere, tra le cause della attuale crisi della famiglia, la *crisi educativa*<sup>141</sup>; conseguentemente è parso il più

<sup>138</sup> P. DURET, *Le responsabilità familiari*, cit., 385.

<sup>139</sup> A tal proposito, la l.r. Valle d'Aosta n. 44/1988, all'art. 7 (dedicato agli interventi a sostegno dell'adolescenza e preadolescenza), prevede la possibilità che la Regione promuova progetti tesi «a incentivare iniziative di mutuo-aiuto psico-pedagogico tra i genitori con l'eventuale supporto di personale qualificato messo a disposizione dagli enti pubblici».

<sup>140</sup> L. REGOLIOSI, *La famiglia nella legge quadro di riforma dell'assistenza*, in *La famiglia*, n. 205/2001, 85

<sup>141</sup> Su tale questo grave fenomeno di stringente attualità, occorre sottolineare che, in base ad un sondaggio del 2006 (descritto da P. DONATI, *Cosa pensano le famiglie italiane*, in RAPPORTO SULLA SUSSIDIARIETÀ 2006, *Sussidiarietà ed educazione*, Milano, 2007, 60), la maggioranza degli intervistati (il 61%) riteneva che l'educazione fosse la prima vera emergenza del paese; il 35,4% la collocava come urgenza media e solo il 3,6% la riteneva una urgenza minore. Particolare significativo è che le famiglie intervistate attribuivano tale emergenza soprattutto al malfunzionamento del sistema scolastico (in particolare, il 55,1% la imputava alla scarsa preparazione e personalità degli insegnanti). L'emergenza di questo settore è, dunque, innanzitutto data dalla necessità del recupero da parte dei genitori delle proprie responsabilità, peraltro nitidamente elencate dall'art. 30 Cost.: il compito educativo, per definizione, non accetta deleghe. Secondo L. VIOLINI, *Note su matrimonio e famiglia nella Costituzione italiana: garanzia istituzionale o libertà individuale?*, in L. ANTONINI (a cura di), *Il traffico dei diritti insaziabili*, Soveria Mannelli, 2007, 153, «il nesso che, volendo, si potrebbe instaurare tra il riconoscimento della famiglia come soggetto educante e il pluralismo [è]: in una democrazia, una delle condizioni affinché si mantenga in modo sostanziale il pluralismo è la dismissione del compito educativo dello Stato, che darebbe per definizione una educazione uniforme, verso le famiglie, intese come una pluralità di realtà educative, capaci di rendere presente nella società civile quella diversità di concezioni, di idee, di stili di vita che stanno alla base del pluralismo di idee su cui si fonda, a sua volta, la democrazia».

Se tutto ciò è vero, «la crescente diffusione, a livello regionale, di interventi per la formazione dei genitori al proprio compito educativo, è senza dubbio un indicatore di una diffusa maturità sociale», così M. L. DE NATALE, *Famiglia e nuove emergenze educative*, in ID. (a cura di), *La famiglia tra dimensioni giuridiche e impegno educativo*, cit., 266.



reattivo nel provare a creare soluzioni o, meglio ancora, semplici strumenti per iniziative *delle e tra* le famiglie stesse per porre dei freni a questo problema<sup>142</sup>.

c) *Il sostegno della maternità e della paternità responsabile:*

Tale campo di politiche familiari, affronta, invece, le problematiche di natura sociale ed economica che le coppie possono trovarsi ad affrontare. Non rileva, dunque, la componente educativa dei genitori, bensì le problematiche “materiali” che la madre ed il padre possono trovarsi ad affrontare.

Anche in questo caso, la legislazione regionale è molto florida.

Da un lato favorisce forme di auto organizzazione e mutualità familiari, quali ad es. la formazione di nido-famiglia<sup>143</sup>, dall’altro normativizza fenomeni sociali ormai diffusi come “le banche del tempo”<sup>144</sup> o la figura delle “madrì di giorno”<sup>145</sup>.

### 3.3.3 POLITICHE DI ISTRUZIONE

All’interno della tipologia di legislazione regionale in esame di tipo “sociale” che incide sui diritti della famiglia, posto non indifferente occupano le politiche relative all’istruzione.

Tra la scuola e la famiglia, infatti, sussiste un intimo collegamento.

La stessa interpretazione degli artt. 33 e 34 della Costituzione, relativi alla scuola, piuttosto che

<sup>142</sup> Cfr l.r. Basilicata n. 45/2000, art. 2, che pone tra le priorità della Regione, “l’attivazione di politiche di sostegno alla genitorialità”; sullo stesso piano, l.r. Lombardia n. 23/1999, art. 4, “; l.r. Sicilia n. 10/2003, art. 5, c.1.

A tal proposito, secondo M. L. DE NATALE, *Famiglia e nuove emergenze educative*, cit., 268, «quanto più si riesce a partecipare della ricchezza delle relazioni con altre famiglie ed a concorrere alla realizzazione di progetti comuni, quanto più ci si rende disponibili a socializzare le proprie difficoltà, tanto più si pongono le premesse per privilegiare la dimensione educativa e per sostenere le capacità e le risorse di tutti nel rendersi attivi protagonisti della propria vita. Si tratta dell’attivazione di quella “cittadinanza societaria” che caratterizza il modello sociale che si affida anche alle relazioni interfamiliari ed agli apporti delle famiglie alla vivacità del sociale».

<sup>143</sup> Cfr. l.r. Puglia n. 5/2004, art. 9, c. 2; l.r. Calabria n. 1/2004, art. 5, c.5; l.r. Lombardia n. 23/1999 che all’art. 4, c. 2, lett. a) definisce «il nido famiglia come attività di cura di bambini da 0 a 3 anni, svolta senza fini di lucro, promossa e autogestita da famiglie utenti».

<sup>144</sup> Le Banche del tempo sono delle associazioni privatistiche con finalità sociali, nelle quali i “soci” offrono gratuitamente parte del loro tempo, secondo le proprie competenze, per attività di assistenza, cura e custodia di fronte a soggetti ed a famiglie in situazione di bisogno. In argomento, R. TOMEI, *Le banche del tempo tra diritto, politica e economia*, in *Diritto dell’economia*, 2002, 609 ss., nonché L. CUOCOLO, *Tempo e Costituzione*, cit., 289. Tra le Regioni che ne hanno disciplinato il fenomeno, si veda: l.r. Lombardia, n. 23/1999, art. 5, c. 6; l.r. n. 5/2004 Puglia, art. 9; l.r. Lazio n. 32/2001, art. 8, c. 2, lett. a); l.r. Piemonte, n. 1/2004, art. 43, 2; l. r. Sicilia n. 10/2003, art. 14, c.1.

<sup>145</sup> Tale figura è stata introdotta con la l.r. Sicilia n. 10/2003, che all’art. 11 definisce madre di giorno «una casalinga in possesso di un’esperienza abilitante, conseguita attraverso la personale esperienza della maternità o attraverso apposite esperienze formative, che durante il giorno assista e contribuisca ad educare, fornendo le cure materne e familiari nel proprio domicilio, uno o più minori appartenenti ad altri nuclei familiari in età da asilo nido». Secondo la legge tale figura può essere promossa e selezionata tra coloro che abbiano maturato esperienza di sostegno alle responsabilità genitoriali) da associazioni di solidarietà familiare, nei confronti delle quali i cittadini possono spendere voucher loro elargiti dai comuni per usufruire delle “madrì di giorno” (art. 11 c. 2 e 3).



come un complesso a sé stante, andrebbe compiuta in maniera strettamente dipendente dagli artt. 29-31, dedicati alla famiglia. Sono i genitori, infatti, che devono interagire con le strutture scolastiche, perché la famiglia e la scuola sono formazioni sociali che si completano a vicenda: insieme creano un *continuum* educativo che, impostato dalla famiglia, trova nella scuola il naturale proseguimento. Nella Carta fondamentale, cioè, è tracciato un rapporto di integrazione e di continuità tra famiglia e scuola, finalizzato a rispondere in pieno alla domanda di educazione. Ciò è facilmente desumibile anche dalla semplice constatazione del collocamento di entrambe le formazioni sociali nella Carta Costituzionale all'interno del medesimo titolo, il secondo, dedicato ai "rapporti etico-sociali"<sup>146</sup>. Da parte sua, l'art. 31 Cost., obbliga la Repubblica ad agevolare con misure economiche non solo la formazione delle famiglie, ma anche "lo svolgimento dei compiti relativi", tra i quali l'istruzione (inscindibilmente legato all'educazione) è fattore primario.

Negli anni successivi all'avvento della Costituzione, invece, si è registrato un fenomeno via via crescente di identificazione dell'*educativo con lo scolastico*<sup>147</sup>, che di fatto ha sottratto alla famiglia (non di rado con il tacito assenso di quest'ultima<sup>148</sup>) questo compito "prioritario"<sup>149</sup>. Di conseguenza, si è radicata una forma di separazione tra la famiglia e la scuola, alla quale talvolta si attribuiva un'azione formativa su tutti i piani, comprendendovi anche l'educazione morale, affettiva, sociale e civile.

Con il tempo, si è invece diffusa l'opinione che occorresse liberare l'educativo in tutto il suo potenziale umano e sociale, responsabilizzando ogni famiglia a questa importante funzione, liberando così la scuola dalla schiavitù di un'errata visione "scuolacentrica" ed autoreferenziale, che sovrastimava la funzione della scuola stessa rispetto a tutte le altre realtà formative e finiva quasi per creare un doppio fenomeno: di isolamento (se non di contrapposizione) verso l'esterno, di

<sup>146</sup> Di collocazione "non casuale" di tali istituzioni all'interno della Carta costituzionale parla R. FANCELLU, *Educazione, istruzione*, cit., 408. Non a caso, nel dibattito nella prima sottocommissione in sede di Assemblea Costituente, la relazione Moro non solo insisteva sulla circostanza che, nel campo in esame, lo Stato dovesse "rifarsi a quelle istituzioni morali che sono vive nell'ambito familiare ed impartire istruzione ed educazione in modo conforme agli orientamenti e ai desideri dei rappresentanti naturali dei fanciulli", ma sottolineava anche la sussistenza in capo all'alunno del «diritto ad essere istruito ed educato in base ad un programma che corrisponda agli orientamenti e ai desideri dei legittimi rappresentanti del fanciullo» (AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VI, Roma, 1971, 300 ss. Per un efficace commento del dibattito in sede di Assemblea Costituente sul tema della scuola si veda anche, tra gli altri, S. CASSESE, *Sub Artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 216 ss.

<sup>147</sup> F. BELLINO, *Scuola/Extrascuola: verso un sistema formativo integrato*, in ID. (a cura di), *Filosofia del successo*, Bari, 2004, 174.

<sup>148</sup> Si veda, in tal senso, A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione*, cit., 37, il quale afferma che è opinione diffusa che uno dei doveri più ampiamente violati inerisce proprio al compito specifico dei genitori di educare i propri figli. Tale carenza attuazione costituzionale, secondo l'A., concerne, peraltro, non solo l'azione legislativa ed amministrativa ma soprattutto i comportamenti sociali ed individuali.

<sup>149</sup> Tale diritto della famiglia in merito ad educazione ed istruzione è definito "prioritario" da S. DE SIMONE, *Gli studi di diritto scolastico in Italia e la loro problematica*, in *Riv. giur. scuola*, 1962, 10. Interessanti riflessioni sul "dovere" di istruzione dei genitori sono in F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, 150 ss.; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 25 ss.



modellamento e di “disciplinamento impersonale perché collettivo”<sup>150</sup>, al suo interno.

In questo recupero della titolarità della famiglia del diritto-dovere all’educazione ed istruzione<sup>151</sup> molto hanno fatto la recente produzione legislativa statale<sup>152</sup>, nonché soprattutto l’intensa attività del legislatore regionale, che ha visto accrescere le proprie potenzialità in materia con il nuovo art. 117 Cost. In particolare, un campo nel quale le Regioni hanno disciplinato ampiamente è quello relativo alla scuola c.d. non statale, ove, come è intuibile, le esigenze della famiglia (da un punto di vista del diritto di scelta e da un punto di vista del diritto di accesso<sup>153</sup>) hanno un ruolo di primo piano.

Orbene, a fronte da un lato dell’*impasse* sul tema del legislatore nazionale (attardato sul tema da eccessiva burocratizzazione e contrapposizioni ideologiche), dall’altro della crescita delle competenze regionali, i legislatori regionali hanno attivato strumenti atti a tutelare tanto il diritto allo studio *tout court*, quanto, in particolare, il diritto al pluralismo dell’istruzione<sup>154</sup>.

Già sul finire degli anni ’90, si posero due modelli di finanziamento dell’istruzione privata<sup>155</sup>: l’uno, che aveva come capofila l’Emilia Romagna, riconosceva borse di studio a favore degli studenti capaci e meritevoli, senza distinguere tra scuola pubblica e privata<sup>156</sup>; l’altro, che guardava

<sup>150</sup> F. BELLINO, *Scuola/extrascuola*, cit., 172

<sup>151</sup> F. FRACCHIA, *Il sistema educativo*, cit., 156 ss.; In argomento anche A. IANNUZZI, *Norme generali sull’istruzione e riserva di legge*, in AA. VV. (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 1812 ss.

<sup>152</sup> In tal senso: l’art. 5 del *Programma della scuola elementare del biennio 1996-1998*, auspica una «interazione formativa con la famiglia», sulla base del comune riconoscimento del diritto del bambino all’educazione; nonchè invita ad evitare, tra le c.d. “agenzie educative”, “situazioni di ambiguità, prevaricazione ed indebita supplenza, ricercando le convergenze che nascono dalla condivisione delle finalità; la legge n. 30/2000 prevede che (art. 1) “Il sistema educativo di istruzione e di formazione è finalizzato alla crescita e alla valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell’età evolutiva, delle differenze e dell’identità di ciascuno, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori (...)”; l’art 1 della legge delega n. 53/2003 stabilisce che «al fine di favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell’età evolutiva, delle differenze e dell’identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori (...)». I successivi decreti legislativi di attuazione sono dello stesso tenore: per tutti, il d. lgs. n. 59/2004, prevede che «al fine del conseguimento degli obiettivi formativi, i docenti curano la personalizzazione delle attività educative, attraverso la relazione con la famiglia in continuità con il primario contesto affettivo e di vita delle bambine e dei bambini» (art. 3, c. 2).

<sup>153</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, 24, ora in ID, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1996, 159 ss.; in argomento si veda anche I. LOIODICE, *Autonomia e diritti sociali nel servizio scolastico*, Bari, 1996, 73 ss.; G. PITRUZZELLA, *Provvidenza alla scuola e provvidenze agli alunni*, nota sub sentenza n. 454/1994 in *Giur. Cost.*, 1994, 580 ss.

<sup>154</sup> F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Reg.*, 3/1999, 555 ss. Sul punto sia consentito rinviare, anche per maggiori riferimenti bibliografici, a M. TROISI, *La Costituzione scolastica*, Bari, 2008, 56 ss.

<sup>155</sup> E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 114-115, del quale si riprende lo schema tra le due modalità di finanziamento alla scuola privata. In argomento, si veda anche L. ANTONINI, *I buoni scuola del Piemonte e dell’Emilia Romagna: due filosofie a confronto*, in *Non profit*, 1/2001, 35 ss. In generale sulla legislazione regionale in materia, A. POGGI, *La legislazione regionale sull’istruzione dopo la riforma del titolo V. Poche prospettive e molti problemi*, in M. BOMBARDELLI – M. COSULICH (a cura di), *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, 37 ss.

<sup>156</sup> Si pensi proprio alla l. r. n. 155/1999 dell’Emilia Romagna, il cui art. 12 prevedeva in favore degli studenti «l’attribuzione di assegni di studio a parziale copertura delle spese di acquisto di libri di testo, di iscrizione e frequenza

alla Lombardia, prevedeva forme di rimborso parziale delle spese sostenute per l'istruzione (attraverso lo strumento dei c.d. buoni-scuola)<sup>157</sup>.

Orbene, dopo la l. n. 62/2000 e la revisione costituzionale, tale duplice modalità di tutela del diritto all'istruzione sembra essersi rafforzata<sup>158</sup> ed ampliata alle altre Regioni, che hanno seguito chi il sistema dei buoni-scuola (Piemonte<sup>159</sup>, Liguria<sup>160</sup>, Veneto<sup>161</sup> e Sicilia<sup>162</sup>) chi quello delle borse di studio (Molise<sup>163</sup>, Campania<sup>164</sup>, Umbria<sup>165</sup>).

I due modelli scelti dalle varie Regioni divergono soprattutto per le finalità che presentano in

a scuole statali e non statali». Con tale legge la Regione abrogava la precedente l. r. n. 52/1995, con la quale aveva previsto un aiuto finanziario ai comuni che attivavano convenzioni finalizzate al sostegno delle scuole private: tale "innovativa" legge aveva creato una serie di polemiche culminate con la sua impugnazione del TAR Emilia Romagna davanti alla Corte Costituzionale, che però, con ord. n. 67/1998, dichiarò inammissibile la questione per difetto di rilevanza (si veda, tra gli altri: P. CARETTI, *Brevi osservazioni su una "mancata" sentenza della Corte in materia di rapporti tra pubblico e privato nel settore della scuola*, in *Le reg.*, 1998, 1349; F. RIMOLI, *Scuole private e pubblici finanziamenti: la Corte prende tempo*, in *Giur. cost.*, 1998, 705 ss.).

<sup>157</sup> La l. r. n. 1/2000 della Lombardia è stata la prima legge regionale che sostiene un diritto di scelta tra istituzione scolastica statale e non statale, mediante l'assegnazione di una provvidenza (il "buono-scuola") indipendente dal rendimento scolastico.

<sup>158</sup> Si pensi alla l. r. n. 10/2002 della Lombardia ("*Introduzione dei criteri di valutazione della qualità dell'offerta formativa ai fini dell'erogazione dei buoni scuola*"), con la quale si cerca di verificare che l'offerta formativa delle scuole in cui vengono utilizzati i buoni scuola abbiano degli standards minimi di qualità; all'opposto, si pensi alla l. r. n. 26/2001 dell'Emilia Romagna ("*Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita*"), con la quale viene garantito ad ogni cittadino emiliano «per tutto l'arco della vita ed in condizioni di pari opportunità, l'accesso a tutti i gradi dell'istruzione, nonché il sostegno per il conseguimento del successo scolastico e formativo e per l'inserimento nel mondo del lavoro».

<sup>159</sup> Con la l. r. n. 10/2003 ("*Norme sull'esercizio del diritto alla libera scelta educativa*"), la Regione Piemonte ha previsto un contributo, parametrato al reddito familiare, a parziale copertura delle spese sostenute e documentate dalle famiglie.

<sup>160</sup> La l. r. n. 14/2002 della Liguria ("*Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie*") prevede all'art. 2 l'erogazione di un buono-scuola «alle famiglie per l'istruzione dei figli frequentanti la scuola primaria e secondaria di I e II grado in Istituti di cui all'articolo 1 che hanno sede e che svolgono gli esami conclusivi di ogni ciclo scolastico sul territorio ligure».

<sup>161</sup> La l. r. n. 1/2001 del Veneto ("*Interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie*"), prevede forme di sostegno per le famiglie degli alunni del sistema scolastico d'istruzione attraverso dei buoni scuola, la cui finalità è consentire "il diritto d'accesso", "la frequenza" e "la parità nel diritto d'accesso e nella frequenza" (art. 2).

<sup>162</sup> La l. r. n. 14/2003 della Sicilia è significativamente denominata "*Norme per l'erogazione del buono scuola e interventi per l'attuazione del diritto allo studio nelle scuole dell'infanzia, elementari e secondarie*".

<sup>163</sup> L. r. n. 31/2005, "*Interventi per il diritto allo studio nelle scuole dell'infanzia non statali e nelle scuole primarie non statali e paritarie*", la cui unidirezionalità verso le scuole non statali è giustificata dalla mancanza di scuole statali in alcune zone regionali.

<sup>164</sup> La l. r. n. 4/2005, "*Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione*", ha lo scopo primario, come la legge emiliana, di rafforzare il diritto all'istruzione (soprattutto negli strati più bassi della popolazione), piuttosto che di favorire una libera scelta da parte delle famiglie degli studenti.

<sup>165</sup> La l. r. n. 28/2002, "*Norme per l'attuazione del diritto allo studio*", prevede interventi per gli studenti in condizioni disagiate e comunque diretti a favorire la qualificazione del sistema scolastico e formativo e a migliorare i livelli di qualità del l'offerta formativa (art. 5).



merito alla tutela del versante passivo del diritto all'istruzione: il lombardo è principalmente volto alla garanzia della *libertà di scelta delle famiglie*; quello emiliano è volto alla tutela del *diritto a ricevere un'istruzione*, prevedendo un'incidenza della spesa scolastica sul reddito familiare come criterio di assegnazione del contributo<sup>166</sup>.

Particolare degno di nota è che, tanto la l.r. n. 1/2001 del Veneto, quanto la l.r. n. 14/2002 della Liguria, sono stati oggetto di un referendum teso all'abrogazione dell'istituto del buono-scuola che, a parere dei promotori, portava vantaggi solo alla scuola paritaria. Entrambe le consultazioni referendarie, però, non hanno avuto validità per mancato raggiungimento del *quorum*. In particolare, poi, la Regione Liguria ha approvato una nuova legge, la n. 15/2006, tramite la quale ha superato la fase del "buono-scuola", a favore dei "contributi per merito scolastico" e borse di studio (artt. 11 e 12).

Occorre specificare, invero, che a contribuire a questa fase di "iper-produzione" regionale di settore, è stata la stessa Corte Costituzionale che, con la sent. n. 423/2004, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 101 della l. n. 350/2003 (legge finanziaria 2004) nella parte in cui prevedeva che parte del Fondo nazionale per le politiche sociali fossero destinate "all'ulteriore finanziamento delle finalità previste dall'art. 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289" e cioè ad attribuire alle persone fisiche un contributo «finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie»<sup>167</sup>. Infatti, «la disposizione impugnata – essendo relativa a contributi per l'iscrizione a scuola paritarie – incide[va] sulla materia dell'istruzione attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.)»<sup>168</sup>.

In tal modo, la Corte «decretava la fine dell'esperienza dei buoni-scuola statali»<sup>169</sup>, chiarendo che nelle materie di competenza legislativa regionale lo Stato non può dettare vincoli di

<sup>166</sup> E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 117. Secondo l'A. il primo tipo di modello intende «l'istruzione come "bene pubblico" (diritto "oggettivo" all'istruzione), la cui funzione è quella di rimuovere le disuguaglianze di base e di massimizzare la funzione di utilità sociale attraverso l'eliminazione di barriere che possano precludere ai cittadini l'accesso alla conoscenza»; il secondo modello di leggi regionali, invece, considera «l'istruzione come un «bene privato» (diritto «soggettivo» all'istruzione). In base ad esso, lo Stato e le Regioni devono favorire la libertà degli individui di scegliere l'istituto scolastico in base all'offerta formativa. Così tutte le scuole (...) sono collocate sullo stesso piano sia dal punto di vista del finanziamento sia dal punto di vista del mercato, poiché la scelta sarà effettuata secondo un meccanismo di concorrenza nell'offerta del bene istruzione».

<sup>167</sup> *Giur. cost.*, 2004, 4486.

<sup>168</sup> *Ibidem*. La Corte precisa che, invero, «già prima della riforma del Titolo V, l'art. 138, comma 1, lett. e), d. lgs. n. 112 del 1998 aveva conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative a i contributi alle scuole non statali (...). Di talchè "appare implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad essa conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 d.lgs. n. 112 del 1998 (sent. n. 13 del 2004). Vertendosi, dunque, in ambiti in cui le funzioni in esame non spettano allo Stato, deve ribadirsi che non sono ammessi finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione. Da qui la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, nella parte in cui prevede la erogazione delle somme ivi indicate per le finalità previste dall'art. 2, comma 7, l. n. 289 del 2002».

<sup>169</sup> A. POGGI, *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale, spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2005, 4.

destinazione dei finanziamenti stanziati. Ciò implicitamente significava dare il “via libera” alle Regioni alla previsione di forme di sostegno alla frequenza delle scuole paritarie.

In conclusione, appare interessante l’analisi di due leggi regionali sull’istruzione, quella lombarda e quella pugliese, che si ritengono agli antipodi nel tutelare il ruolo (costituzionalmente) riconosciuto della famiglia nel momento dell’istruzione.

Della legge lombarda n. 19/2007 è da sottolineare la circostanza che, tra le finalità delle politiche regionali in materia, viene indicata la tutela dei «principi della centralità della persona, della funzione educativa della famiglia, della libertà di scelta e della pari opportunità di accesso ai percorsi (...)». Tale importanza della famiglia viene ribadito più avanti, nell’art. 8, nel quale è previsto che «la Regione, anche al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impediscono l’accesso e la libera scelta dei percorsi educativi e di facilitare la permanenza nel sistema educativo, può attribuire buoni e contributi alle famiglie degli allievi frequentanti le istituzioni scolastiche e formative del sistema educativo di istruzione e formazione».

Nella legge pugliese n. 31/2009, al contrario, è da sottolineare la circostanza che se formano oggetto di attenzione e di tutela, gli alunni delle scuole statali e parificate, gli immigrati ed i rom, gli alunni che assolvono al loro dovere con difficoltà logistiche ed i disabili, in tutto il testo legislativo non viene mai citata la famiglia (se non con riferimento alle problematiche relative al reddito).

Si ritiene tale assenza meritevole di menzione in una legge regionale relativa al diritto di istruzione, specie se si considera il ruolo di co-attrice che ha la primigenia formazione sociale in tale diritto.

Questo mancato coinvolgimento sembrerebbe contrastare con la visione “integrale” che il Costituente ha dell’istruzione, di cui si è fatto cenno, che vede tra i protagonisti della scuola, non sono solo gli insegnanti e gli alunni, ma anche i genitori, in quanto portatori di principi educativi che vorrebbero nella scuola una loro continuazione. Non è, infatti, la scuola ad avere la *responsabilità* di educare ed istruire, ma essa, lungi dal ricevere una “delega in bianco” dalla famiglia, dovrebbe porsi al servizio della stessa, per aiutarla nell’adempimento dei suoi doveri<sup>170</sup>.

Alla luce di tutto ciò, se la scelta del legislatore lombardo di valorizzare il ruolo della famiglia appare convincente, quella del legislatore pugliese di *bypassare* la famiglia e di considerare come

---

<sup>170</sup> Tale concetto fu portato avanti per primo da V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, Milano, 1956, 76, secondo il quale «l’età degli alunni, mentre non toglie che essi siano titolari di tali diritti, li rende peraltro soggetti, nella sfera della famiglia, alla patria potestà, nella quale rientra anche il diritto di educare ed istruire, cui a sua volta, come si è visto, si ricollega funzionalmente alla scuola». Non a caso, nel dibattito nella prima sottocommissione in sede di Assemblea Costituente, la relazione Moro non solo insisteva sulla circostanza che, nel campo in esame, lo Stato dovesse «rifersi a quelle istituzioni morali che sono vive nell’ambito familiare ed impartire istruzione ed educazione in modo conforme agli orientamenti e ai desideri dei rappresentanti naturali dei fanciulli» ma sottolineava anche la sussistenza in capo all’alunno del “diritto ad essere istruito ed educato in base ad un programma che corrisponda agli orientamenti e ai desideri dei legittimi rappresentanti del fanciullo» in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, VI, Roma, 1971, 300 ss.

suoi interlocutori direttamente gli alunni, come testimoniato dall'art. 3<sup>171</sup>, sembrerebbe andare in una posizione diversa da quella auspicata dal Costituente.

4. La legislazione regionale di settore che incide su diritti ed obblighi di certi modelli familiari

Accanto alle (“innocue”) norme contenute negli statuti regionali ed a quelle “sociali” non incidenti sulla “struttura familiare”, è rinvenibile una terza tipologia di fonti regionali che disciplinano i diritti connessi alla famiglia.

La peculiarità principali di queste leggi è data dalla circostanza che subordinano le concessioni di determinate provvidenze e/o servizi, alla sussistenza di alcuni requisiti in capo ai soggetti beneficiari, spingendosi per tale via a “riconoscere” anche coppie non legate da vincolo matrimoniale.

Talvolta queste disposizioni sono contenute in leggi con finalità assistenziali generali, nell’ambito delle quali, ad esempio, si può ritenere opportuno comprendere anche le famiglie non fondate sul matrimonio (come avviene in alcune normative regionali relative ai servizi sociali); in altri casi, le disposizioni che toccano la famiglia sono contenute in leggi di respiro meno generale e più legate a singoli settori da sempre oggetto di produzione legislativa regionale (come il settore dell’edilizia residenziale pubblica).

Pur essendo questa una tipologia di leggi regionali quantitativamente non estesa (al contrario, ad esempio, delle norme di legislazione c.d. “sociale” analizzate in precedenza), si rivela particolarmente interessante per i profili di compatibilità con il dettato costituzionale.

#### 4.1 LA REGIONE E LE POLITICHE ABITATIVE

Le politiche abitative sono un campo nel quale i legislatori regionali da sempre incidono in maniera determinante nella tutela di quel «diritto fondamentale di natura sociale»<sup>172</sup> che è il diritto all’abitazione<sup>173</sup>; un diritto talmente fondamentale per lo sviluppo della persona da indurre la Corte

<sup>171</sup> Art. 3 “Destinatari degli interventi”: «Gli interventi attuativi delle finalità di cui all’articolo 2 sono destinati a: a) gli alunni del sistema dell’istruzione, frequentanti scuole sia statali che paritarie, compresi gli alunni delle scuole dell’infanzia; b) i frequentanti dei corsi per adulti, compresi gli immigrati e i rom, organizzati al fine del conseguimento di titoli di studio o di nuove competenze finalizzate all’inserimento e/o al reinserimento nel mondo del lavoro».

<sup>172</sup> Cfr. Corte cost. n. 94/2007.

<sup>173</sup> Com’è noto la Corte dapprima, con la sentenza n. 252/1983 nega decisamente la configurabilità di un diritto all’abitazione (ritenendo che «considerare l’abitazione come l’indispensabile presupposto dei diritti inviolabili previsti dalla prima parte dell’art. 2 della Costituzione ... [sia] una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo»), poi, a partire dalla sentenza n. 217/1988, cambia radicalmente orientamento, riconoscendo un diritto sociale all’abitazione, tanto dall’interpretazione dell’art. 47 Cost., quanto dalla circostanza che tale diritto «rientr[erebbe], infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione». Dopo tale sentenza pilota, la Corte avrà occasione più volte di tornare sull’argomento per consolidarne le convinzioni (cfr. nn. 404/1988, 252/1989, 419/1991, 19/1994, 520/00, sino alle più recenti nn. 94/2007 e 121/2010). In ordine al contributo dottrinale sull’argomento, davvero ingente, ci si limita a richiamare, tra i primi T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari 1974, 391 ss.



a ricondurlo nella competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost*, in ordine all'aspetto della determinazione dell'offerta minima di alloggi di edilizia sociale e dei criteri di assegnazione. Infatti, il Giudice delle Leggi, nella sent. 166/08, chiarisce che i «livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» devono essere definiti dallo Stato «allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate»<sup>174</sup>.

Orbene, tutto ciò premesso, il legislatore regionale mostra, in ordine alla disciplina dell'assegnazione degli alloggi pubblici, una particolare propensione all'innovazione,

Infatti, soprattutto con le normative a partire dalla seconda parte degli anni '90 (sostanzialmente confermate dalle leggi successive alla modifica del Titolo V), le Regioni si soffermano sull'individuazione delle caratteristiche dei nuclei familiari che hanno titolo per partecipare ai pubblici concorsi mediante i quali si assegnano gli alloggi stessi. Ebbene, molte volte la famiglia è intesa in modo assai ampio, sino a ricomprendervi unioni non matrimoniali.

Ma vi è di più. Nelle normative in esame, le convivenze *more uxorio* sono, non solo riconosciute come destinatarie del diritto all'abitazione, ma anche delineate nei loro tratti essenziali. Infatti, come è stato opportunamente rilevato<sup>175</sup>, in quasi tutte le leggi regionali in materia (anche a motivo del più volte fenomeno di reciproca omogeneizzazione), vi è una sorta di enunciato che recita così: «Ai fini del presente articolo si intende per nucleo familiare la famiglia costituita da una persona sola ovvero dai coniugi, dai figli legittimi, naturali, riconosciuti, adottivi, dagli affiliati nonché dagli affidati per il periodo effettivo dell'affidamento, con loro conviventi. Fanno, altresì, parte del nucleo familiare il *convivente more uxorio*, gli ascendenti, i discendenti, i collaterali fino al terzo grado, purché la stabile convivenza con il richiedente duri ininterrottamente da almeno due anni alla data di pubblicazione del bando di concorso e sia dimostrata nelle forme di legge»<sup>176</sup>.

A tale formula, già di per sé innovativa, segue (altrettanto diffusamente) questa ulteriore precisazione: «Possono essere considerati componenti del nucleo familiare anche persone non

<sup>174</sup> Corte cost. n. 166/2008.

<sup>175</sup> S. MARCHETTI, *Verso un diritto regionale della famiglia ?*, cit., 991.

<sup>176</sup> Questo è il testo dell'art. 11 (*“Requisiti soggettivi per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa”*) c. 5, della l.r. Lazio n. 12/1999; ma dello stesso tenore l'art. 2 della l.r. Emilia Romagna n. 13/1995, a norma del quale «agli effetti della presente legge per nucleo familiare si intende la famiglia costituita dai coniugi e dai figli legittimi, naturali, riconosciuti ed adottivi e dagli affiliati con loro conviventi. Fanno altresì parte del nucleo il convivente *more uxorio*, gli ascendenti, i discendenti, i collaterali fino al terzo grado, purché la stabile convivenza con il richiedente abbia avuto inizio due anni prima della data di pubblicazione del bando di concorso e sia dimostrata nelle forme di legge». In senso analogo: art. 6, 4 c., 1 r. Liguria n. 10/1994 (confermata implicitamente nella successiva legge n. 10/2004, la quale all'art. 12 afferma che «entrano a far parte di diritto del nucleo familiare assegnatario: a) il coniuge o il convivente di fatto»); art. 2, 2 c. 1 r. Piemonte (confermato esplicitamente dall'art. 3 c.1 della successiva l.r. n. 22/2001); art. 5 1 r. Toscana n. 96/1996; art. 2, 4 c., 1 r. Veneto n. 10/1996; art. 3 l.r. Basilicata n. 20/1997 (poi confermata esplicitamente nell'art. 3 della successiva l.r. 31/1999); art. 7 1 r. Marche n. 44/1997; art. 2 1 r. Campania n. 18/1997; art. 1 1 r. Abruzzo n. 56/1998.

legate da vincoli di parentela o affinità, qualora la convivenza istituita abbia carattere di stabilità e sia finalizzata alla reciproca assistenza morale e materiale»<sup>177</sup>.

Ora, ad una prima lettura di tali norme, si potrebbe convenire con chi<sup>178</sup> mette in risalto la mancanza di intenti definitivi da parte dei legislatori regionali, i quali con tale opzione non avrebbero ceduto alla tentazione di cristallizzare una formazione sociale che di per se sfugge a definizioni. Dunque, la convivenza in tali norme sarebbe identificata da *un mero dato di fatto*: la coabitazione protratta nel tempo e testimoniata da un certificato storico-anagrafico<sup>179</sup>, o la dichiarazione in forma pubblica con atto di notorietà<sup>180</sup>, la comunicazione fatta al comune che ne accerti la veridicità<sup>181</sup> o, ancora, la semplice autocertificazione<sup>182</sup>.

Ad un'analisi più approfondita, però, potrebbe rilevarsi che, poichè è proprio il *mero dato di fatto* la caratteristica tipica della convivenza, introducendo alcune condizioni per poter "formalizzare" tali caratteristiche fattuali, probabilmente una sorta di "definizione indiretta" della convivenza ci sia stata da parte dei legislatori regionali, seppur ai (soli) fini della edilizia residenziale pubblica agevolata.

Al di là dell'aspetto definitorio, comunque, ciò che rileva maggiormente è la circostanza che le Regioni, nelle normative in questione, abbiano in definitiva identificato quelle formazioni sociali che saranno beneficiarie di un sostegno materiale: così facendo avvicinano realtà *diverse* che hanno in *comune* un'esigenza di coabitazione ritenuta meritevole di tutela<sup>183</sup>.

<sup>177</sup> Così l'art. 2, 3 c. della l.r. Emilia Romagna; ma si veda anche in senso analogo l'art. 6 c. 4, l.r. Liguria n. 10/1994; il citato art. 11 della l. r. Lazio n. 12/1999 prevede un periodo più lungo: «sono componenti del nucleo familiare anche persone non legate da vincoli di parentela, purché la convivenza abbia carattere di stabilità, sia finalizzata alla reciproca assistenza morale e materiale, sia stata instaurata *da almeno quattro anni* alla data di pubblicazione del bando di concorso e dimostrata nelle forme di legge».

<sup>178</sup> S. MARCHETTI, *Verso un diritto regionale della famiglia*?, cit., 991.

<sup>179</sup> E' il caso del citato art. 3, c. 2, della l.r. Basilicata n. 31/1999 che subordina l'appartenenza al nucleo familiare del convivente alla circostanza che «la stabile convivenza abbia avuto inizio almeno due anni prima della data di pubblicazione del Bando di concorso e sia dimostrata con certificato di residenza storico-anagrafico»; in senso analogo, art. 6, 4 c. l.r. Liguria n. 10/1994; art. 2 l.r. Veneto n. 10/1996; art. 2 l.r. Campania n. 18/1997.

<sup>180</sup> Si veda il citato art. 3 lett. b) della l.r. Piemonte n. 22/2001, secondo il quale «sono considerati componenti del nucleo familiare anche persone non legate da vincoli di parentela o affinità qualora, alla data di pubblicazione del bando, la convivenza istituita duri da almeno due anni, abbia quale fine l'assistenza a persone anziane o non autosufficienti e sia dichiarata in forma pubblica con atto di notorietà sia da parte del concorrente, sia da parte delle persone conviventi»; in senso analogo art. 24 l.r. Emilia Romagna n. 24/2001, art. 5 l.r. Toscana n. 96/1996.

<sup>181</sup> L'art. 5 comma 2 della l.r. Emilia Romagna n. 10/2003 che modifica l'art. 27 della precedente l.r. n. 24 del 2001, afferma che «La stabile convivenza comporta la modifica della composizione del nucleo originario quando ricorrono le seguenti condizioni: (...) b) l'avvio della convivenza è comunicato al Comune, il quale verifica la continuità e stabilità della convivenza, per un periodo di almeno quattro anni».

<sup>182</sup> L'art. 2 della l.r. Friuli Venezia Giulia che stabilisce «1. L'assegnazione a sanatoria di cui all'articolo 1 può avvenire a condizione: (...) c) che sia conseguente a precedente ed ininterrotta convivenza, di almeno due anni, con soggetto regolarmente assegnatario; (...) 2. La convivenza di cui al comma 1, lettera c), può essere dimostrata anche attraverso lo strumento dell'autocertificazione».

<sup>183</sup> Perplesso sull'opportunità di «dare rilevanza giuridica all'impegno solidaristico di un nucleo parafamiliare che intenda costituirsi dandosi regole in piena autonomia senza pretendere di avocare a sé i tratti peculiari della famiglia

Peraltro, sulla base di questa assimilazione, derivano, nelle normative regionali di settore, una serie di conseguenze di rapporti giuridici tipicamente privatistici su cui si registra uniformità tra i legami familiari e quelli parafamiliari<sup>184</sup>. V'è, ad esempio, una *obbligazione solidale tra conviventi* prevista da alcuni legislatori regionali in ordine «al pagamento del canone di locazione, delle quote accessorie, nonché delle spese per l'uso ed il godimento dei servizi comuni»<sup>185</sup>; o ancora, nell'ipotesi di cessazione della convivenza *more uxorio*, alcune Regioni prevedono che è «il genitore cui sia stata giudizialmente affidata la prole, qualora non assegnatario, subentra nell'alloggio e ha diritto ad ottenere la voltura del contratto di locazione da parte dell'ente gestore»<sup>186</sup>.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, la comunanza dell'interesse protetto tra coniugi e conviventi, però, non pare finalizzata ad una equiparazione tra matrimonio e convivenza, bensì, semmai, un adeguamento del legislatore regionale alle pronunce della Corte costituzionale.

Com'è noto, infatti, nella sentenza n. 404/1988, la Corte ha optato per la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 6 L. n. 392/1978 nella parte in cui non prevedeva tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, il convivente *more uxorio* (pur specificando che ciò non equivale ad equiparare situazioni fondate sul matrimonio con altre forme di convivenza)<sup>187</sup>.

Inoltre, esattamente un anno dopo, con la sent. n. 559/1989, la Consulta è tornata sull'argomento questa volta per dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge regionale, in particolare l'art. 8 l.r. Piemonte n. 64/1984, nella parte in cui non prevedeva la cessazione della stabile convivenza come causa di successione nell'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, ovvero come presupposto per la voltura del contratto a favore dell'affidatario di prole naturale<sup>188</sup>.

coniugale», F.D. BUSNELLI, *La famiglia e l'arcipelago familiare* in *Riv. Dir. civ.*, I/2001, 527 ss.; anche in ID, *LA FAMIGLIA TRA ORDINE E DISORDINE*, in M. GORGONI (a cura di), *I Modelli familiari tra diritti e servizi*, Napoli, 2005, 15 ss.

<sup>184</sup> Ancora S. MARCHETTI, *Verso un diritto regionale della famiglia ?*, 992 ss.

<sup>185</sup> Art. 7 l. r. Marche, n. 44/1997, ma in senso conforme un pò tutte le legislazioni regionali.

<sup>186</sup> Art. 12 l. r. Veneto n. 10/1996; art. 19 l. r. Basilicata; art. 43 l. r. Marche n. 44/1997.

<sup>187</sup> Cfr. A. PACE, *Il convivente more uxorio, il "separato in casa" e il c.d. "diritto fondamentale all'abitazione"*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1801 ss.; P. GROSSI, *La famiglia nella evoluzione della giurisprudenza, cit.*, 13, ritiene che, dalla sentenza n. 404/1988 parrebbe emergere una conferma che «resta comunque diversificata la condizione del coniuge da quella del convivente *more uxorio*» e che, invece, perseguirebbe come unico intento quello di «rendersi interprete di quel dovere di solidarietà sociale, che ha per contenuto l'impedire che taluno resti privo di abitazione e che qui si specifica in un regime di successione nel contratto di locazione, destinato a non privare del tetto, immediatamente dopo la morte del conduttore, il più esteso numero di figure soggettive anche al di fuori della cerchia della famiglia legittima, purché con quello abitualmente conviventi».

<sup>188</sup> Secondo la Corte, ha «particolare considerazione ai fini del rinvenimento della *ratio decidendi* il duplice dato che il convivente dell'assegnataria, dichiarata decaduta per abbandono dell'alloggio, risulti rivestire la qualifica anagrafica di capofamiglia ed essere padre naturale nonché affidatario del minore, figlio riconosciuto della donna. Trattasi di un nucleo familiare che la citata legge della Regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64 prevede all'art. 2, comma terzo, per l'esplicita menzione della prole naturale riconosciuta e del convivente *more uxorio*». Da ciò il Giudice delle Leggi fa discendere la conseguenza che «è contrario al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, che il legislatore regionale nel contesto della stessa legge non abbia esteso integralmente la previsione di cui all'art. 2, comma

Tale orientamento “pro minore” è stato peraltro confermato dalle ordinanze nn. 204/2003 e 2/2010, con le quali la Corte ha dichiarato manifestamente infondate le questioni volte a garantire la successione del convivente, anche in assenza di prole, nel contratto di locazione nel caso di cessazione della convivenza, specificando che la *ratio decidendi* della precedente sentenza n. 404/1988 era da individuarsi nell’esigenza di tutelare il nucleo familiare rispetto alla presenza dei figli<sup>189</sup>.

In definitiva, la scelta delle Regioni di estendere alla convivenza, in caso di cessazione della stessa, le medesime conseguenze dello scioglimento del matrimonio, pare essere dettato, come suggerito dalla Corte, solo dalla necessità della tutela del minore; ciò è, peraltro, testimoniato dal prosieguo della stessa legislazione regionale. Infatti, in assenza di prole, mentre in caso di scioglimento del matrimonio, l’ente gestore provvede uniformandosi all’eventuale decisione del giudice, nel caso di cessazione della convivenza l’unica tutela per l’ex convivente sarà l’ordinario giudizio possessorio, non essendo possibile alcun controllo giudiziale sulle cause del venir meno del vincolo solidaristico o affettivo ai fini dell’assegnazione dell’alloggio pubblico<sup>190</sup>.

#### 4.2. (ANCORA) SERVIZI SOCIALI: UN’ECCEZIONE “SOLIDARISTICA”

All’interno del vasto settore dei servizi sociali, del quale si è fatto cenno in precedenza, è possibile rinvenire eccezionalmente un approccio alla famiglia che ne metta in discussione la “premialità” del modello costituzionalmente previsto.

---

terzo, anche all’art. 18, commi primo e secondo, riconoscendo accanto alle ivi elencate cause di successione nella domanda e nella convenzione di assegnazione decesso, separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili del matrimonio anche la cessazione della convivenza. In tal caso l’abbandono dell’alloggio da parte del convivente non potrebbe valere come causa di decadenza dell’assegnazione perché non l’*animus derelinquendi* rispetto alla *res* ne qualificherebbe l’elemento soggettivo ma la cessazione della mutua *affectio*, che tocca l’abitazione solo strumentalmente come segno esteriore della conclusione della convivenza».

<sup>189</sup> S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 8-9. In argomento, L. PRINCIPATO, *Il diritto all’abitazione del convivente more uxorio e la tutela costituzionale della famiglia, anche fondata sul matrimonio*, in *Giur. cost.*, 2010, 115 ss.

<sup>190</sup> In tal senso, valga per tutti il dettato dell’art. 12 *Ampliamenti e subentri* l.r. Liguria n. 10/2004 che se al comma 3 prevede che «i soggetti facenti parte del nucleo familiare al momento dell’assegnazione, in caso di decesso dell’assegnatario, subentrano nella assegnazione purché la convivenza risulti dimostrata anagraficamente al verificarsi di tale evento», al comma 7 non v’è più cenno alla convivenza: «In caso di separazione, di scioglimento del matrimonio, di cessazione degli effetti civili dello stesso, si provvede all’eventuale voltura dell’atto convenzionale di locazione, in conformità alla decisione, anche provvisoria, del giudice». In senso diverso, parrebbe l’art. 16 (“*Successione nell’immobile. Trasferimento delle agevolazioni*”) l.r. Friuli Venezia Giulia n. 6/2003: «In caso di divorzio o separazione legale, ovvero di scioglimento della convivenza more uxorio, o di trasferimento della residenza di uno dei cobeneficiari, i contributi e le anticipazioni si trasferiscono al coniuge o convivente che acquista la proprietà e continua a risiedere nell’alloggio, purchè in possesso dei requisiti soggettivi al momento dell’istanza di subentro nel contributo. Sono fatti salvi i requisiti soggettivi già verificati nei confronti del subentrante già cobeneficiario del contributo».



Per meglio intenderci, porremo in raffronto il caso della Liguria e della Puglia: entrambe, infatti, hanno abrogato le precedenti leggi organiche sulla famiglia, inglobandole all'interno della nuova normativa sui servizi sociali: la l. r. Liguria n. 12/2006 ha abrogato la precedente l. r. n. 11/1994 (*"Interventi regionali a favore della famiglia"*), mentre la l.r. Puglia n. 19/2006 ha abrogato la precedente l. r. n. 5/2004 (*"Legge quadro sulla famiglia"*).

Gli approcci in ordine al *favor familiae*, come si vedrà, sono completamente differenti.

La legge regionale ligure nel capo II dedicato ai "soggetti sociali", dedica alla famiglia un articolo specifico, il 20 (*Ruolo delle famiglie*). A parte il rilievo (formale, ma non da poco) che nel capo in questione il riconoscimento di questo ruolo venga dopo quello dei sindacati (art. 16), terzo settore (art. 17), enti confessionali (art. 18), soggetti privati (art. 19), appare molto convincente (ed in linea con tutte le leggi regionali successive alla l. n. 328/2000, si siano o meno conformati ad essa) che la legge in questione espliciti che l'intero «sistema integrato si fonda sul riconoscimento e sul ruolo delle persone e della famiglia, quale nucleo essenziale della società e formazione sociale indispensabile per la crescita, per lo sviluppo e la cura delle persone, per la tutela della vita umana»; anche per questo «la Regione promuove e favorisce, all'interno del sistema integrato, politiche di sostegno alla famiglia, valorizzando le responsabilità genitoriali e le attività di cura per i componenti più fragili»<sup>191</sup>.

Come si vede nella legislazione ligure vi è un riconoscimento della centralità della famiglia che però non ne intacca la "struttura".

Nella legge n. 19/2006 della Puglia, invece, degni di nota sono i Titoli II e III, rubricati rispettivamente *"Famiglia nel sistema integrato dei servizi"* e *"Carattere universalistico delle politiche sociali"*.

E' senz'altro da sottolineare, anche in questo caso, la coerenza normativa di una legge che, nel porre la *domiciliarità* e la *personalizzazione* come principi guida, abbia dedicato un Titolo alla prima delle formazioni sociali in cui la persona si sviluppa e dalla quale vorrebbe il primo apporto nel momento del bisogno; in definitiva, la famiglia è posta dal Legislatore Regionale al centro dell'attività di indirizzo, programmazione ed erogazione dei servizi sociali<sup>192</sup>.

<sup>191</sup> Con queste premesse, «il sistema: a) nel rispetto delle convinzioni etiche dei cittadini, favorisce la maternità e la paternità responsabili, valorizza e sostiene il ruolo essenziale delle famiglie nella formazione e cura della persona durante tutto l'arco della vita, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; b) sostiene le famiglie nei momenti di difficoltà e disagio, promuove la solidarietà fra le generazioni, la parità di genere e sostiene il nucleo familiare negli impegni di cura e di educazione dei figli, nella tutela della salute degli anziani, nella assistenza alle persone disabili o non autosufficienti; c) sostiene la cooperazione e il mutuo aiuto delle famiglie promuovendo esperienze di solidarietà e di auto-aiuto, anche attraverso la realizzazione di servizi di prossimità e di reciprocità; d) valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella elaborazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi». Non mancano importanti forme di partecipazione della famiglia nelle scelte del sistema stesso: il terzo comma ed il quarto comma del medesimo articolo 20, prevedono: «3. le persone e le famiglie sono coinvolte nell'offerta dei servizi e nella realizzazione dei progetti personalizzati, al fine di migliorarne la qualità, l'efficacia e l'efficienza. 4. L'Ente pubblico competente riconosce e sostiene le associazioni familiari nelle quali i nuclei familiari realizzano attività di cura e di assistenza alla persona e ne disciplina i rapporti attraverso appositi accordi».

<sup>192</sup> Particolarmente interessante è, in tal senso, innanzitutto l'apporto *diretto* che l'ente Regione si prefigge di dare alla famiglia, favorendo la formazione di nuove famiglie con interventi atti ad eliminare ostacoli di natura economica e

Ai nostri fini, rileva però maggiormente il Titolo successivo, rubricato “*Carattere universalistico dei politiche sociali*”. Qui il legislatore regionale, infatti, in netta opposizione ad una visione di servizi sociali omogenea e limitante e che prescindendo dall’identificazione dei destinatari a cui è diretta<sup>193</sup> stabilisce come non ci si possa rifiutare di estendere il sistema integrato dei servizi, destinato alla famiglia, anche a nuclei di persone legate da vincoli di parentela, o altri *vincoli solidaristici*, purché aventi una coabitazione abituale e continuativa (di almeno 2 anni) e dimora nello stesso Comune (art. 27). Gli articoli successivi si sostanziano, poi, in particolari specificazioni di tali tutele: dalle iniziative sperimentali della Regione “per favorire la stipula di accordi tra le organizzazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali e i soggetti del privato sociale, che consentano forme di articolazione dell’attività lavorativa capaci di sostenere *la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro* anche in attuazione della legge sul sostegno della maternità e paternità” (art. 28), alle *politiche abitative* a favore di famiglie o nuclei di persone in stato di bisogno (art. 29).

Orbene, se il richiamo esplicito agli articoli 2 e 3 della Costituzione operato dal Legislatore Regionale all’inizio del Titolo in esame appare giustificare una tale estensione, alcuni dubbi potrebbero porsi nel campo applicativo, specie nel caso in cui nello stato di bisogno possano trovarsi contemporaneamente sia una famiglia c.d. legittima, sia una coppia convivente (etero o omosessuale che sia). Orbene, la legge *de qua*, dapprima nel riconoscere solennemente l’importanza ed il ruolo della famiglia di cui all’art. 29 della Cost. (art. 22) e poi nell’estendere la tutela ad altri “*vincoli solidaristici*” (art. 27) non sembra chiarire, da un punto di vista eminentemente pratico, quale delle due diverse utenze avrebbe la precedenza nella richiesta di una delle forme di servizi che compongono il sistema integrato della Regione Puglia, a differenza, ad esempio, di quanto ha espressamente previsto dalla Regione Sicilia nella l. n. 10/2003<sup>194</sup>.

sociale, in coerenza con l’art. 31 Cost. (art. 23 *lett. a*), o affiancando «le coppie nella costruzione di un nuovo progetto di vita e nel consolidamento del loro ruolo genitoriale, anche programmando interventi economici e di erogazione dei servizi per l’infanzia, con particolar riferimento alle prime fasi di vita dei figli, fino al compimento del trentaseiesimo mese di vita» (*lett. i*); ma altrettanto da rimarcare è anche lo *stimolo* che viene dalle Istituzioni a «promuovere iniziative di mutuo sostegno tra famiglie, creando reti di solidarietà nonché forme di auto-organizzazione e imprenditorialità per favorire le funzioni familiari particolarmente nell’attenzione ai bambini, agli adolescenti, agli anziani, ai disabili” (*lett. e*), nonché a “promuovere le iniziative delle reti sociali e delle organizzazioni del privato sociale tendenti a sviluppare le responsabilità delle famiglie» (*lett. f*).

<sup>193</sup> Sul carattere universalistico del sistema dei servizi sociali, valga per tutti F. PIZZOLATO, *Art. 2, Diritto alle prestazioni*, in E. BALBONI–B. BARONI–A. MATTIONI–G. PASTORI. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 118, secondo il quale «L’universalità si oppone pertanto all’idea che il sistema integrato di welfare (sociale e sanitario) si componga di un insieme di prestazioni rivolte ad una parte definita, e sotto vari punti di vista, marginale della popolazione. L’approccio «categorizzante» traccerebbe inevitabilmente una separazione umiliante tra la parte assistita e quella che non lo è».

<sup>194</sup> L’art. 4 (“*Interventi abitativi*”) della legge, prevede che «i programmi di edilizia residenziale pubblica convenzionata o sovvenzionata, realizzati ai sensi della normativa vigente in materia nella Regione, prevedono una riserva pari al 20 per cento degli alloggi da realizzare per l’assegnazione in proprietà indivisa, a favore delle coppie che intendano contrarre matrimonio o che lo abbiano contratto nei tre anni precedenti», specificando però che «l’assegnazione dell’alloggio è condizionata all’effettiva celebrazione del matrimonio».



Di fronte alla possibilità di impugnazione della legge pugliese davanti alla Corte Costituzionale, il Governo nazionale ha però esplicitamente dichiarato, a seguito di apposita interpellanza parlamentare, di non rilevare illegittimità nella legge regionale pugliese, atteso che nella stessa verrebbero distinte “significativamente le disposizioni di tutela e di promozione della famiglia ex art. 29 della Costituzione dalle norme che riconoscono determinati diritti sociali a nuclei di persone legate da *vincoli solidaristici*”<sup>195</sup>.

#### 4.3. SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI QUESTA TIPOLOGIA DI FONTI REGIONALI

Se le norme degli statuti regionali sono considerate giuridicamente irrilevanti dalla Corte stessa e le norme regionali sociali del secondo gruppo non pongono profili di illegittimità costituzionale relativamente al “modello di famiglia” da tutelare, questa tipologia legislativa ha fatto sorgere qualche dubbio di costituzionalità, in ordine ai rapporti con gli artt. 29-31 Cost. e con l’art. 117 Cost.

V’è innanzitutto da indagare sulla compatibilità di tali atti con il modello di famiglia sancito in Costituzione con una posizione di privilegio<sup>196</sup>: un *favor familiae*, in nome del quale, com’è noto, più volte lo stesso Giudice delle Leggi ha sempre escluso ogni ipotesi di comparazione con i differenti modelli realizzatisi in via di fatto sulla scorta dell’evoluzione dei costumi sociali. Il modello costituzionale di famiglia, in definitiva, non sembrerebbe potersi prestare a fungere da “mero contenitore che la legge può riempire a proprio piacimento”<sup>197</sup> fino ad equiparare tra loro unioni fondate e non fondate sul matrimonio.

La Corte, in pratica, ha sempre tenuto conto dell’esigenza dei conviventi di privilegiare le ragioni della “soggettività individuale” su quelle dell’obiettività istituzionale<sup>198</sup>, in ragione di un vincolo affettivo «rifuggente da qualificazioni giuridiche di diritti ed obblighi reciproci, [poiché] liberamente ed in ogni istante revocabile da ciascuna delle parti»<sup>199</sup>.

Se questi sono “i paletti” posti dalla Corte, le normative regionali in esame, sugli alloggi pubblici e quella pugliese sui servizi sociali, non sembrano però mirare ad una piena equiparazione tra il modello familiare c.d. legittimo e quello c.d. di fatto, bensì, più semplicemente, tendono a

<sup>195</sup> Così il Sottosegretario Naccarato, in risposta all’interpellanza parlamentare n. 2-00158 del 2006. Per una esaustiva esposizione delle motivazioni governative alla mancata impugnazione, si rimanda a E. ROSSI, N. PIGNATELLI, *La tutela costituzionale delle forme di convivenza familiare diverse dalla famiglia*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L’attuazione della Costituzione – Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2006, 212.

<sup>196</sup> M. BESSONE, *Art. 29*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 1; P. DE LEONARDIS, *Ordinamento e famiglia (profili pubblicistici)*, I, Padova, 1984, 207.

<sup>197</sup> A. RUGGERI, *Idee sulla famiglia e teoria (e strategia) della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7. Si veda anche L. VIOLINI, *Il riconoscimento delle coppie di fatto: praeter o contra constitutionem?*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 390 ss.

<sup>198</sup> V. TONDI DELLA MURA, *La dimensione istituzionale dei diritti dei coniugi*, cit., 119.

<sup>199</sup> Corte Cost. n. 8/1996.



conciliare il *favor* costituzionale verso la famiglia fondata sul matrimonio con delle politiche (non generali ma) di settore a tutela di interessi particolari dei conviventi.

Orbene, il dato difficilmente contestabile è che nonostante la volontà di “nascondere la coppia, di dissimulare un fatto sociale “relazionale” dietro un bisogno individuale”<sup>200</sup>, con tali legislazioni la dimensione affettiva abbia debordato dalla sfera privata interessata, per acquisire una valenza sociale che si risolve in una pretesa di diritto positivo nei confronti dell’ente pubblico<sup>201</sup>.

Di conseguenza, pur non essendoci alcun intento definitorio, parrebbe esserci in punto di fatto una equiparazione tra i due modelli in ordine alle pretese (da parte di entrambi) di tutela del diritto all’abitazione o di specifici servizi sociali: il che potrebbe portare ad una “concorrenza tra modelli” che avrebbe una problematica conciliazione con il carattere promozionale che l’art. 31 Cost. prescrive a favore dell’unione fondata sul matrimonio. Infatti, l’ordinamento costituzionale, allorché prevede che la Repubblica debba promuovere la (e non dissuadere dalla) formazione di una famiglia, considera espressamente il profilo promozionale nell’ottica di un disegno che finirebbe per dissolversi in caso di equiparazione dell’unione di fatto alla famiglia fondata sul matrimonio<sup>202</sup>: secondo taluni, in pratica, attribuendo sussidi anche in caso di formazione di unioni di fatto, si promuoverebbe anche l’aspetto negativo della libertà di formare una famiglia, con conseguente dissuasione dalla formazione di una famiglia, in contrasto con il dettato costituzionale<sup>203</sup>.

Relativamente al secondo dubbio di costituzionalità della legislazione regionale in esame, occorre indagare sul possibile contrasto con la “vecchia gloria del regionalismo”, l’ordinamento civile<sup>204</sup>.

E’ indubbio, infatti, che -nonostante parte della dottrina non escluda possano essere richiamati i *diritti civili e politici* di cui all’art. 117 c. 2 lett. m)<sup>205</sup> - il legislatore regionale, nel disciplinare

<sup>200</sup> Così, seppur in merito alla problematica relativa al ddl sui c.d. DICO, N. PIGNATELLI, *I DICO tra resistenze culturali e bisogni costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1.

<sup>201</sup> Ancora V. TONDI DELLA MURA, *La dimensione istituzionale dei diritti dei coniugi*, cit., 120..

<sup>202</sup> In tal senso, *ex multis*, A. RUGGERI, *Idee sulla famiglia*, cit.; L. VIOLINI, *Il riconoscimento delle coppie di fatto*, cit., 392 ss.

<sup>203</sup> F. VARI, *Prolegomena ad uno studio in tema di diritti sociali e promozione della famiglia*, in *Archivio Giuridico*, IV, 2002, 544.

<sup>204</sup> Sul quale si veda, per tutti, E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005.

<sup>205</sup> I diritti che rilevano nella legislazione regionale *de qua*, infatti, sarebbero «”diritti a prestazione”, avendo come contenuto la pretesa di un intervento da parte dello Stato che deve garantire una omogeneità sostanziale delle condizioni di vita e una coesione economico-sociale, come presupposto indefettibile del principio di eguaglianza. Evidentemente, se la Costituzione individua un livello essenziale di garanzia di un determinato diritto, si presuppone che vi potrà essere un livello meta-essenziale, “integrativo” di quel contenuto, variabile da territorio a territorio regionale», così E. ROSSI, N. PIGNATELLI, *La tutela costituzionale delle forme di convivenza familiare diverse dalla famiglia*, cit., 112. Poiché tale estensione può essere introdotta dalle Regioni nelle materie di competenza esclusiva o concorrente, nel caso in questione la Regione Puglia, disponendo l’estensione del sistema integrato dell’assistenza sociale (materia ora di sua competenza esclusiva), «non ha fatto altro che potenziare ed implementare il livello (che non sarebbe più soltanto essenziale) dei diritti sociali. In questa logica, l’assegno di cura, l’assistenza domiciliare, la mediazione familiare *anche* per i nuclei conviventi legati da vincoli diversi da quello riconducibile all’art. 29 Cost., ossia al vincolo matrimoniale, rappresentano una integrazione dell’art. 117 c. 2, lett m)».



ambiti relativi al diritto di famiglia, potrebbe aver invaso l'ambito spaziale dell'art. 117 Cost., 2 c. lett. l) che, com'è noto, attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in ordine all'«ordinamento civile e penale» (oltre che alla «giurisdizione e norme processuali» e alla «giustizia amministrativa»).

Su tale profilo, può essere utile richiamare il ragionamento compiuto dalla Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 8/2011.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dallo Stato in riferimento agli artt. 3 e 117 comma secondo, lett. i), l) e m) Cost. nei confronti degli artt. 35 e 48 della l.r. Emilia Romagna n. 24/2009. Tra le varie doglianze, una riguardava l'art. 48, c. 3, secondo la quale «i diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi, si applicano alle singole persone, alle famiglie e alle forme di convivenza di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (*«Applicazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente»*); tale norma considera, ai suoi fini ricognitivi, anche le persone «legate da vincoli affettivi».

Secondo il governo con tale disposizione il legislatore regionale, richiamando le “forme di convivenza” di cui al citato d.P.R., avrebbe ecceduto le competenze regionali, per violare i limiti di cui all'art. 117, comma 2, lett. i) e l) Cost. nelle materia di «cittadinanza, stato civile e anagrafe» e «ordinamento civile».

La Corte, dal canto suo, rigetta la questione delimitando l'ambito applicativo della legge regionale. Il Giudice delle Leggi, infatti, ritiene che la legge emiliana non abbia inteso riconoscere e disciplinare forme di convivenza, ma si sia limitata «ad indicare l'ambito soggettivo di applicazione dei diritti previsti nella normativa, senza introdurre alcuna disciplina sostanziale delle forme di convivenza».

Dunque, la Corte mette in risalto l'assenza della volontà di un espresso riconoscimento delle famiglie fuori dal matrimonio, a favore di una estensione dei benefici alle forme di convivenza per l'identificazione delle quali, oltretutto, si fa espresso richiamo alla legge statale sul regolamento anagrafico<sup>206</sup>.

Pochi mesi prima, con la sent. n. 122/2010, la Corte aveva invece annullato la l.r. Piemonte n. 9/2009 in tema di licenza di *software*, poiché, realizzando una palese deroga alla norma statale, aveva un “autonomo contenuto precettivo *non suscettibile di essere coordinato con detta norma statale*”.

Nel caso della legge emiliana, invece, mancherebbe in pratica, ad opinione della Corte, quella “idoneità lesiva” dell'art. 117 Cost. (per usare la terminologia utilizzata dal Giudice delle leggi nelle analizzate sentenze sugli statuti regionali), poiché la disposizione contestata non sarebbe di diritto di famiglia, ma una norma che si limiterebbe solo ad identificare, per la sua applicazione settoriale (e non *in toto*), una certa nozione di famiglia, peraltro richiamando una norma statale (il d.p.r. n. 223/1989)

<sup>206</sup> A. M. BENEDETTI, [Quali spazi per un diritto regionale della famiglia?](#), in [Consulta OnLine](#), 2011, 13.



Nel caso della normativa pugliese, come quelle sull'edilizia residenziale pubblica, allora occorre analizzare se: a) non sia rinvenibile una volontà di riconoscimento della convivenza; b) vi sia un *autonomo contenuto precettivo* non coordinabile con alcuna fonte statale,

Invero, per quanto concerne il primo aspetto, opportunamente i legislatori regionali non si attardano né in formule atte ad un riconoscimento della convivenza, né in tentativi di equiparazione tra i due modelli di famiglia (con i dubbi, però, di una sorta di “riconoscimento indiretto”, sollevati poc'anzi in ordine ad alcune leggi sull'edilizia residenziale pubblica)

Relativamente al secondo profilo “suggerito” dalla Corte nella sentenza analizzata, nelle normative regionali di cui si discorre non è stato esplicitato, al contrario di quanto fatto (in maniera lungimirante) dal legislatore emiliano, alcun riferimento a normative statali; tuttavia, la circostanza che vi sia una norma sulla famiglia anagrafica che, a quei fini, comprenda “persone legate da vincoli affettivi”, potrebbe rappresentare un (seppur implicito) riferimento per la legittimità della normativa in esame, il cui *autonomo contenuto precettivo* sarebbe, a questo punto, tutto da dimostrare.

## 5. ALCUNI (PROVOCATORI) RILIEVI CONCLUSIVI.

«Alla famiglia si è (...) chiesto molto in passato, e tanto si chiede ancora oggi. Si è spesso evidenziato come nel nostro Paese l'istituzione familiare abbia rappresentato il maggior ammortizzatore sociale, finendo per farsi carico, spesso con scarsissimi aiuti da parte delle istituzioni, di situazioni di difficoltà e di disagio di vario genere, rimanendo vitale e sapendosi adattare ai mutamenti della società. Riconoscere questo ruolo non è però sufficiente se non si affiancano efficaci azioni politiche di sostegno e di accompagnamento nei confronti delle famiglie. (...) Se la politica ha il compito di perseguire lo sviluppo armonico della società, la famiglia deve essere considerata come uno dei più rilevanti interlocutori (...), in quanto soggetto unico, portatore di interessi non individuali ma universali, strumento di crescita e luogo di solidarietà, spazio di gratuità e di umanità».

Queste parole, scritte nella *Presentazione al Rapporto 2012 dell'Osservatorio sulla famiglia*<sup>207</sup>, dall'allora ministro delle politiche per la famiglia Riccardi, ci sembrano le più idonee per iniziare qualche rilievo finale.

Si è più volte fatto cenno, infatti, al grave *vulnus* nel nostro Paese rappresentato dall'atavica mancanza di politiche nazionali per la famiglia, in controtendenza con tutti gli altri Paesi europei<sup>208</sup>.

<sup>207</sup> OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA. RAPPORTO BIENNALE 2011-2012, *La Famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi*, Roma, 2012, XI.

<sup>208</sup> «Il sistema politico-amministrativo centrale destina una quota minima del PIL alle politiche familiari (stimabile tra l'1,2 e l'1,4 per cento) e non interviene sulle tendenze socio-demografiche, né per legittimarle, né per contrastarle. A livello nazionale, le politiche familiari sono centrate sulla lotta alla povertà e in qualche modo a favore di una maggiore partecipazione della donna nel mercato del lavoro. (...) e' noto che l'Italia è la cenerentola tra i Paesi europei nelle spese per la famiglia. Nella UE-15, l'Italia risulta, insieme alla Spagna e al Portogallo, il fanalino di coda per la spesa in rapporto al PIL (1,2%), ben lontani dal 3,7% di spesa sul PIL registrato in Danimarca, dal 3% della Svezia, dal



Nel corso del lavoro, però, si è potuto vedere come il legislatore regionale, in reazione a questo immobilismo del “centro”, abbia raggiunto dei livelli di protezione dei diritti della famiglia quantitativamente e qualitativamente degni di nota.

In particolare, l’espreso riconoscimento di una *soggettività sociale* alla famiglia da parte delle Regioni, ha posto la famiglia al centro delle politiche sociali che la riguardavano, con una *partecipazione* che ne ha valorizzato la *responsabilità*.

Ciò ha portato il legislatore regionale, da un lato a riconoscere forme di tutela “concrete” relative alle problematiche del vivere ordinario della famiglia (dalla “conciliazione dei tempi di cura e di lavoro”, alla “crisi educativa”, alle problematiche materiali connesse alla “maternità e paternità responsabile”); dall’altro a porre nuovamente la famiglia al centro di politiche dalle quali era stata (o si era auto-)esclusa (è il caso delle politiche sull’istruzione o sui minori); dall’altro ancora ad estendere (in alcuni casi “di settore”) la platea dei destinatari di alcune provvidenze, affiancando alle famiglie fondate sul matrimonio, altri modelli non matrimoniali.

Orbene, al di là dei dubbi (evidenziati) sulla legittimità costituzionale di tali ultimi atti, ciò che preme sottolineare nuovamente è la differente “mentalità” del legislatore regionale su quello statale.

Quest’ultimo sembra negli anni essersi occupato della famiglia (intesa in senso unitario), solo in ordine alla problematica della estensione dei modelli familiari: invero, i disegni di legge presentati, i dibattiti nell’opinione pubblica, i contributi della dottrina e della stessa Corte costituzionale (se si eccettuano alcuni interventi sulla disciplina fiscale) hanno testimoniato e testimoniano la seguente equazione: “*problema famiglia = legittimità della estensione dei suoi diritti a modelli non matrimoniali*”. Eppure, la problematica dell’attuazione di questi diritti è, paradossalmente, rimasta sullo sfondo.

Il legislatore regionale, al contrario, ha posto in essere politiche organiche di tutela della famiglia prescindendo da tali questioni “strutturali” (o affrontandole in maniera minimale) e badando a profili di tutela “sostanziale”.

Conseguentemente, non si è potuto fare a meno di notare l’evidente “distacco” dell’opera del legislatore regionale su quello statale, in ordine all’attuazione di diritti relativi alla famiglia

Lo Stato, dal canto suo, si è trovato, in alcuni settori cruciali che influenzavano i diritti familiari, a rincorrere il legislatore regionale ed a recepire le sue “conquiste” (i casi dei servizi sociali, delle politiche d’istruzione e delle politiche minorili sono i più eclatanti, tra i tanti analizzati).

Se questo accennato è un aspetto considerevole, si ritiene, però, che siano rinvenibili due ulteriori profili di differenziazione tra le politiche legislative regionali e quelle statali sul tema..

Il primo è, come si è analizzato, il diverso modo di intendere il *welfare State* in ordine alle politiche familiari.

Gli interventi pubblici statali, a partire dagli anni ’70, sono sempre stati di tipo *assistenziale* e *riparativo* e, rispetto ad un certo fenomeno di liquefazione dei legami familiari, sembrano essersi

4% della Francia, dal 2% della Germania». Così P. DONATI, *Quali politiche familiari in Italia?*, in OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA. RAPPORTO BIENNALE 2011-2012, *La famiglia in Italia*, cit., 21-23.



ispirati ad un'etica dell'individualismo emancipatore, che avrebbe dovuto aumentare il benessere degli individui sollevandoli dai loro carichi familiari<sup>209</sup>.

Le politiche sociali regionali di promozione della famiglia, al contrario, sembrano orientarsi, specie nell'ultimo decennio, sempre più verso un "nuovo *welfare*" basato su quel pluralismo sociale di tipo sussidiario, nel quale la famiglia gioca il ruolo di soggetto sociale che costituisce un fattore autonomo.

L'altra linea di demarcazione tra Stato e Regioni nella tematica, parte da una considerazione più socio-politica.

E' difficilmente negabile, infatti, che il legislatore statale stia abbracciando un progetto di società guidata dal *binomio mercato-tecnologia*. Trattasi di tematica tanto attuale quanto complessa, che esula dal presente lavoro<sup>210</sup>. Ci basterà solo sottolineare come, rispetto a questo *binomio*, la famiglia, seguendo "le sorti" dei diritti sociali ad essa connessi, appare sempre più una variabile da esso dipendente.

La politica familiare delle Regioni, in questo senso, sembrerebbe fare da argine a tale visione: le legislazioni analizzate, infatti, pongono la famiglia ed i suoi diritti, in totale autonomia, al centro del sistema di protezione sociale; non solo ma, valorizzandone le responsabilità, creano una rete tra le famiglie stesse, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, che tiene conto dell'elemento *relazionale* interno ed esterno alle famiglie.

Il compito del legislatore regionale, già protagonista delle politiche familiari, potrà essere, allora, in un prossimo futuro proprio questo: garantire alla famiglia, nonostante tutto, quella "cittadinanza sociale" che si sta faticosamente conquistando in questi anni.

Il ritorno del primato della politica sul mercato potrebbe, chissà, in un'ottica sussidiaria, ripartire dal basso: dalla Regione e dalla famiglia.

<sup>209</sup> P. DONATI, *La famiglia, il genoma che fa crescere la società*, cit., 221-222.

<sup>210</sup> Tra la copiosissima letteratura, si veda il recente G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, nonché, ai fini del nostro discorso, I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in [www.costituzionalismi.it](http://www.costituzionalismi.it), 2012.

