CAMERA DEI DEPUTATI N. 2514

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE POLITICHE PER LA FAMIGLIA

(BINDI)

DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(MASTELLA)

E DAL MINISTRO PER I DIRITTI E LE PARI OPPORTUNITÀ

(POLLASTRINI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(AMATO)

E CON IL MINISTRO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE

(FERRERO)

—

Delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione

Presentato il 12 aprile 2007

ONOREVOLI DEPUTATI! — La persona umana è al primo posto nella gerarchia di valori fatta propria dalla Costituzione. Il valore « persona umana » costituisce la parte caratterizzante l'ordinamento giuridico, tanto da garantirne l'armonia e l'unitarietà d'intenti, e la famiglia nel suo aspetto sociale e nel suo riflesso giuridico si lega inscindibilmente all'esistenza, alla dignità e alla personalità di ciascuno dei suoi componenti.

Tale premessa è necessaria per dare ragione dei princìpi implicati da un obiettivo di modificazione che si propone di portare a compimento il disegno – già assai ben delineato fin dalla precedente legge di riforma del diritto di famiglia, la legge 19 maggio 1975, n. 151 – di parificare ogni forma di filiazione, nel rispetto dell'articolo 30, terzo comma, della Costituzione.

Da tempo, nei vari Paesi dell'Unione europea, la tendenza è verso una completa

equiparazione tra tutti i figli senza ulteriori qualificazioni: in Spagna già dal 1978, in Germania e negli altri Paesi del nord Europa ancora prima, in Francia molto più di recente, con una legge che unifica la normativa in materia in un solo capo dedicato allo stato di figlio senza ulteriori aggettivi. E convenzioni europee sui diritti dell'uomo e del fanciullo, raccomandazioni comunitarie, interventi in tale materia della Corte europea dei diritti dell'uomo si susseguono senza sosta, disegnando un unico quadro rispetto al quale l'Italia presenta alcuni tratti divergenti.

Come è noto, anche nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955, sono previste due disposizioni delle quali la famiglia costituisce l'oggetto di tutela: l'articolo 8, che riconosce il diritto al rispetto della vita familiare, e, ancora più importante, l'articolo 12, a norma del quale « Uomini e donne in età adatta hanno diritto di sposarsi e di formare una famiglia secondo le leggi nazionali regolanti l'esercizio di tale diritto », ripercorrendo la via tracciata dall'articolo 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948.

Le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo tratteggiano la famiglia come organismo che presuppone lo sviluppo della personalità dei suoi componenti, sulla base dei princìpi di pari dignità, di libertà, di eguaglianza e di solidarietà.

Da qui discende una serie di corollari, tra i quali si possono sicuramente menzionare quelli relativi alla tutela dei figli per se stessi, cioè in quanto individui nati, e alla pari dignità dei figli naturali rispetto ai figli legittimi.

Non minore importanza può assumere, anche per quanto attiene al nostro ordinamento, la posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo in ordine alla parentela naturale. Relativamente ai rapporti tra i figli naturali, è noto come la nostra Corte costituzionale, intervenendo a margine della parziale incostituzionalità dell'articolo 565 del codice civile, abbia dichiarato doversi considerare nella categoria dei chiamati alla successione legittima, in mancanza di altri successibili, e prima dello Stato, i fratelli e le sorelle naturali, riconosciuti o dichiarati.

Numerose sono le disposizioni relative alla famiglia che, tramite la « Carta di Nizza » (i cui contenuti sono confluiti nella parte II della Costituzione per l'Europa), l'Europa mostra di voler costituzionalizzare: l'articolo II-67 della Costituzione per l'Europa fa riferimento al rispetto della vita privata e della vita familiare, l'articolo II-83 sancisce il diritto alla parità tra uomini e donne, l'articolo II-84 i diritti del minore, l'articolo II-85 i diritti degli anziani, l'articolo II-86 i diritti delle persone con disabilità, mentre l'articolo II-93 enuncia il principio generale in base al quale « è garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale ».

Nel nostro ordinamento, l'articolo 2 della Costituzione appresta la chiave di lettura del fondamento che la Costituzione stessa offre alla famiglia attraverso gli articoli 29, 30 e 31. Gli interessi della famiglia che l'ordinamento garantisce si coniugano con i valori della persona, sia sotto il profilo statico dell'integrità e della dignità, sia sotto quello dinamico dell'armonico sviluppo della personalità. La prospettiva solidaristica impone la ricerca di un criterio di contemperamento dell'esercizio dei diritti fondamentali, o meglio la ricerca dell'« equilibrio delle libertà ». In caso di conflitto tra interessi tutti degni di garanzia, a livello costituzionale, la scelta di quello da privilegiare o da sacrificare deve avvenire secondo la precisa gerarchia dei valori dettata dalla Costituzione stessa. Nella famiglia, il principio di solidarietà, che si specifica nella solidarietà familiare, prescrive ancora con maggiore forza di subordinare le categorie dell'avere a quelle dell'essere, ovvero di considerare le situazioni patrimoniali come strumentali alla realizzazione di quelle di natura esistenziale.

La parificazione di tutte le forme di filiazione, quale che sia la fonte di costituzione del legame giuridico, è conse-

guenza diretta dell'impianto costituzionale. Del resto, l'articolo 30 della Costituzione si esprime assai chiaramente in proposito, quando discorre di diritti e doveri dei genitori: qui non vi è spazio per alcuna forma di discriminazione. Va tenuto sempre presente che l'articolo 30, terzo comma, della Costituzione assicura ogni tutela ai figli nati fuori del matrimonio, purché compatibile con la garanzia della famiglia legittima. Questa norma fa parte della trama del Costituente e in essa rinviene il suo vero valore. Il conflitto può sorgere tra coloro che fanno parte della famiglia ristretta, coniuge e figli, poiché questi sono titolari di interessi proporzionali. E il conflitto può riguardare situazioni paritarie, cioè che ricevono eguale protezione dall'ordinamento costituzionale. Il criterio della compatibilità non può tuttavia comportare il sacrificio dei diritti inviolabili della persona: se c'è conflitto, occorre trovare il punto di equilibrio. Cadono in questa prospettiva le giustificazioni di quelle differenze che ancora si possono rinvenire a livello codicistico o di legislazione ordinaria. Del resto, la differenza di *status* rileva ancora in poche e scarne norme, che spesso svolgono una duplice funzione di tutela sia per i figli nati nel matrimonio sia per quelli che tali non sono.

È il caso, ad esempio, delle disposizioni che regolano l'ingresso del figlio riconosciuto nella famiglia preesistente di uno dei genitori. Qui la ragione è di non perturbare la coesione di quella specifica famiglia o di non pregiudicare la serenità e lo sviluppo dei figli minori che ne fanno parte: sia quelli già conviventi, sia quelli che si apprestano a entrare nella quotidiana esistenza di quella concreta famiglia. Da ciò, la necessità dei consensi e del controllo del giudice. Non hanno più senso invece le altre differenze legate a una visione ormai da tempo superata di conservazione del patrimonio familiare, che si rinvengono nel regime successorio.

In una prospettiva che, sulla scorta dell'articolo 30 della Costituzione, tutela la filiazione come valore in sé, originale e non dipendente, nessuna differenza, se non quelle necessarie a regolarne l'accertamento, può derivare dalla fonte del rapporto: un atto volontario, come il matrimonio o il riconoscimento, o autoritativo, come l'accertamento della paternità o della maternità. Anzi, la prospettiva tende al riconoscimento di un unico *status filiationis*, fondato sui due aspetti della verità biologica e dell'assunzione della responsabilità rispetto al figlio, aspetti entrambi necessariamente presenti a fondare la *ratio* della disciplina. Ne consegue l'inutilità dell'istituto della legittimazione per susseguente matrimonio o per provvedimento del giudice, di cui si propone l'abrogazione.

Di più, si ritiene maturo il momento per abbattere l'ultima odiosa mortificante discriminazione nei riguardi dei figli incestuosi, la cui posizione giuridica, in caso di matrimonio putativo, non si può far dipendere dalla buona o mala fede dei genitori. Non così quando si vuole riconoscere un figlio incestuoso consapevolmente generato: qui si giustifica il controllo del giudice sia per la protezione del figlio, sia per la riprovazione sociale di una simile condotta.

Doveroso appare poi riformare l'istituto della parentela, facendo cadere ogni aggancio all'opinione che ancora si ostina, anche a livello giurisprudenziale, a non ritenere esistente il legame di parentela tra il figlio riconosciuto nato al di fuori del matrimonio e i parenti del genitore. Sotto questo aspetto, il distacco tra il comune sentire e la norma giuridica non potrebbe essere più evidente. Del resto, indici normativi della rilevanza della parentela « naturale » – e l'espressione è ben strana, quasi che ogni forma di parentela non fosse, per l'appunto, « naturale » – sono già presenti nel codice civile e assai significativi: l'articolo 148 non distingue tra i figli quando chiama i nonni a contribuire al loro mantenimento, se i genitori non hanno sufficienti mezzi; né le regole dell'obbligazione alimentare fanno differenze di tal fatta tra ascendenti e discendenti, per fondare i doveri di solidarietà.

Se unico è lo stato di figlio, fondato sulla verità e sulla responsabilità, mede-

sima è l'esigenza di superare l'ostacolo dell'assenza o della distruzione delle registrazioni anagrafiche: da qui la proposta di regolare anche per i figli nati fuori del matrimonio la prova fondata sul possesso di stato.

L'elemento della responsabilità, anche qui senza differenze, si accentua nella disciplina della potestà dei genitori, quando si regola la « cura » del figlio. Il dovere principale rimane quello di dare al figlio assistenza materiale, ma anche amore, attenzione e rispetto. E se nessun legislatore può imporre i sentimenti, però il rispetto si può imporre. E ciò si fa quando si dà spazio all'autodeterminazione del minore dotato di capacità di discernimento in tutte quelle decisioni che, più di altre, influiscono sulla sua persona e sulla sua personalità: frequentazioni, salute, professione religiosa, formazione professionale, ma anche consenso al riconoscimento, al mutamento del cognome e via via enumerando. Ma il rispetto significa anche prevedere come necessario e doveroso l'ascolto del minore in tutte le questioni e i procedimenti che lo riguardano. Le convenzioni internazionali in materia di minori enfatizzano il loro diritto a essere sempre ascoltati in ordine alle decisioni che riguardano la loro vita: il presente disegno di legge si propone di dare piena attuazione a tale previsione e di fare sì che il minore, per quanto possibile, diventi protagonista della propria vita, assumendo sempre più il genitore il compito di sostenerlo in una crescita che sviluppi le sue potenzialità e inclinazioni. Di qui anche la scelta di precisare il significato del termine « potestà », che per la sua derivazione romanistica induce chi lo utilizza a pensare più all'aspetto del potere e della correlativa soggezione che non all'aspetto della responsabilità e della correlativa fiducia.

Infine, può sembrare di poco momento preoccuparsi di espungere dall'ordinamento ogni riferimento all'origine « legittima » o « naturale », riferimento tradizionalmente carico di significati disdicevoli: e invece questo pare non solo una modesta ma doverosa riparazione di secoli e secoli di discriminazione, ma altresì un'iniziativa ricca di conseguenze promozionali per il definitivo cambio della percezione sociale del fenomeno.

Il cammino di riforma degli istituti che disciplinano la famiglia, iniziato con il codice del 1942 e giunto a maturazione con la riforma del 1975, non è ancora completo: permangono nella disciplina codicistica antinomie, residui del passato, disposizioni del tutto superate dall'evoluzione dei tempi, la cui esistenza è spesso ignorata dalle persone comuni, il cui sentire diverge in modo assoluto dalla previsione di legge. Il presente disegno di legge ha dunque per fine la piena attuazione dell'articolo 30, primo e terzo comma, della Costituzione, eliminando definitivamente dall'ordinamento ogni traccia, anche lessicale, di ingiustificata difformità di trattamento tra i figli nati nel matrimonio e quelli nati fuori del matrimonio.

Resta, naturalmente, la distinzione dell'origine, in quanto questa è prevista espressamente dalla Costituzione, che promuove e tutela in maniera peculiare la famiglia fondata sul matrimonio e che subordina la tutela dei figli nati fuori del matrimonio a un giudizio di compatibilità con i diritti dei membri di tale famiglia. Tale origine era un tempo segnata dalla distinzione tra figli legittimi e illegittimi, distinzione ormai da tempo sostituita da quella tra figli legittimi e figli naturali, che il disegno di legge si propone di mutare in quella tra « figli nati nel matrimonio » e « figli nati fuori del matrimonio », utilizzando la definizione scelta dalla Costituzione. Una distinzione che assume rilevanza ogniqualvolta dalla nascita nel matrimonio possano discendere effetti, sia pure esclusivamente morali, ovvero ogniqualvolta serva a far comprendere che una certa persona può essere figlio solo di determinate persone, in quanto venuto al mondo in costanza del loro matrimonio.

Tutto ciò premesso, è evidente come, accanto all'intervento immediatamente possibile e programmaticamente significativo sul codice civile, la scelta della delega sia quasi imposta dalla considerazione della miriade di disposizioni che si do-

vranno toccare, magari anche solo formalmente, compito che renderebbe estremamente difficoltoso il cammino di un disegno di legge che le volesse prevedere tutte.

L'esame dei singoli articoli del presente disegno di legge è utile per chiarire la portata dell'intervento.

L'articolo 1 interviene, come anticipato, direttamente sul codice civile, in particolare sostituendo la rubrica del titolo IX del libro primo e spostando il centro dell'attenzione dall'aspetto della potestà dei genitori a quello dei diritti dei figli nell'ambito di quella particolarissima relazione giuridica che lega il genitore al figlio minorenne.

In conseguenza di tale diverso approccio, viene sostituito l'articolo 315 del codice civile, con la specificazione non più solo dei doveri del figlio, ma, prima ancora, dei suoi diritti nell'ambito della relazione con i genitori e con i parenti in generale.

A fianco dunque dei doveri classici dei genitori – mantenimento, educazione e istruzione – il nuovo testo dell'articolo 315 pone poi anche l'assistenza morale, affermando il diritto del figlio a crescere con la propria famiglia, quello di avere rapporti con i parenti e quello di essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano. Si tratta di modifiche rilevanti, anche se in larga misura anticipate dalla realtà sociale, dai princìpi stabiliti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante « Diritto del minore ad una famiglia » come, significativamente, l'intitolazione originaria è stata sostituita dalla legge 28 marzo 2001, n. 149.

Il fatto che provvedere alle necessità materiali e di istruzione del figlio non sia sufficiente a soddisfare l'obbligo del genitore e il diritto del figlio è cosa che la pedagogia, la sociologia e la stessa società hanno compreso da molto tempo; fino ad oggi il legislatore non aveva però avuto il coraggio di introdurre l'altro obbligo, quello morale, quello affettivo, nascondendosi dietro l'obiezione, pur fondata, che l'affetto non può imporsi per legge. La formula « assistenza morale », richiamandosi più all'azione che al sentimento, sembra poter ovviare a tale obiezione, pur riuscendo a introdurre nel rapporto genitori-figli un elemento che va oltre gli obblighi materiali, divenendo dovere di prestazione personale.

Il medesimo articolo 315 si occupa poi del diritto del figlio a esprimersi e ad essere ascoltato nelle questioni e nelle procedure che lo riguardano: si tratta di un esplicito richiamo ai princìpi sanciti da atti internazionali quali la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, il cui articolo 12 impone agli Stati Parti di garantire al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, e il conseguente diritto a che le sue opinioni siano debitamente prese in considerazione, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.

Il nuovo articolo 315-*bis* del codice civile chiarisce che lo stato giuridico di tutti i figli è il medesimo e che le disposizioni in tema di filiazione si applicano a tutti i figli, senza distinzioni, a meno che vi siano ragioni per distinguere i figli nati nel matrimonio da quelli nati fuori del matrimonio.

L'articolo 2 contiene la delega al Governo a intervenire nella materia della filiazione per eliminare ogni residua ingiustificata disparità di trattamento tra i figli nati nel matrimonio e i figli nati fuori del matrimonio o da matrimonio putativo, nel rispetto di quanto previsto nella Carta costituzionale, dei princìpi enunciati all'articolo 1 e da quelli di seguito elencati nel medesimo articolo 2, comma 1.

La prima conseguenza è individuata dalla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 2, che prevede l'unificazione dei capi I e II del titolo VII del libro primo del codice civile in un unico titolo rubricato « Dello stato di figlio ». L'asse dell'interesse della normativa si sposta dunque dall'acquisto della qualità di figlio legittimo o naturale a quello dello stato di figlio. La distinzione, come si è già detto nella parte generale, resterà soltanto nei casi in cui

l'indicazione dell'origine assuma un significato; scompare in tutti gli altri.

La medesima lettera *a)* prevede l'abrogazione dell'istituto della legittimazione per susseguente matrimonio o per provvedimento del giudice, stante la sopravvenuta inutilità di tale istituto.

La lettera *b)* del citato comma 1 dell'articolo 2 obbliga il legislatore delegato a fare una ricognizione puntuale di tutte le disposizioni vigenti nelle quali compaiano le espressioni « figlio legittimo » o « filiazione legittima » e « figlio naturale » o « filiazione naturale », con la conseguente necessità di sostituirle, rispettivamente, con quelle di « figlio nato nel matrimonio » e « filiazione nel matrimonio » ovvero di « figlio nato fuori del matrimonio » e « filiazione fuori del matrimonio ». È del tutto evidente che si tratta solo di una modifica lessicale, ma è noto che spesso i cambiamenti culturali nascono proprio dai termini che si usano.

La disposizione sulla ridefinizione della disciplina del possesso di stato [lettera *c)* del medesimo comma 1 dell'articolo 2] è la conseguenza della sancita unicità dello stato giuridico di figlio. Tale unicità si riflette infatti nell'eguale efficacia probatoria del possesso di stato, anche relativamente alle persone nate fuori del matrimonio. Questa efficacia manifesta la sua piena rilevanza nelle ipotesi di mancanza o distruzione degli atti dello stato civile. Quando poi si tratta di persone che non sono state riconosciute, il possesso di stato supplisce alla mancanza di un formale atto di riconoscimento, in quanto il « fatto » del possesso di stato attesta obiettivamente la reciproca volontà del genitore e del figlio di accettare il rapporto di filiazione. Se, invece, il possesso di stato contrasta con lo stato risultante dagli atti dello stato civile, esso solo non può prevalere su quello stato. La rimozione dello stato formale di filiazione può infatti avere luogo solo a seguito dell'esperimento di un'azione di stato. L'efficacia probatoria del possesso di stato potrà allora essere valutata secondo la regola generale, dando ingresso, se del caso, alla prova genetica.

La disposizione sulla presunzione di paternità, di cui alla lettera *d)* del citato comma 1 dell'articolo 2, intende eliminare le incongruenze dell'attuale disciplina codicistica in ordine all'azione di disconoscimento.

Una volta ammessa la presunzione di paternità con riguardo ai figli nati in costanza di matrimonio (così l'articolo 233 del codice civile), appare ingiustificato differenziarne l'operatività a seconda del momento della nascita. Nell'attuale formulazione del codice civile, il momento della nascita incide sull'esperibilità dell'azione, in quanto questa è ammessa in ogni caso se il figlio è nato nei primi sei mesi dal matrimonio, mentre è limitata se il figlio è nato in un tempo successivo (articolo 235).

Questa differenziazione ha peraltro perduto la sua primitiva ragion d'essere a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 266 del 21 giugno-6 luglio 2006, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 235, primo comma, numero 3), del codice civile, nella parte in cui, ai fini dell'azione di disconoscimento della paternità, subordina l'esame delle prove genetiche o ematologiche alla previa dimostrazione dell'adulterio della moglie. Questa sentenza ha reso irrilevante l'anteriore accertamento dell'infedeltà coniugale e ha aperto la via all'azione di disconoscimento sulla sola base delle prove genetiche o emobiologiche. La sostanziale liberalizzazione dell'azione rende ragionevole la sua generalizzata esperibilità (ancorché subordinata a requisiti di ammissibilità relativi all'esistenza di un principio di prova) nei confronti del figlio che sia comunque nato durante il matrimonio.

La disposizione sugli effetti del riconoscimento, di cui alla lettera *e)* del medesimo comma 1 dell'articolo 2, intende ordinare e modificare tali effetti in conformità al principio dell'identità dello stato giuridico di figlio.

Va osservato, in primo luogo, che l'acquisizione di questo stato rende il figlio partecipe della famiglia del genitore che lo ha riconosciuto. È questa partecipazione

che occorre prevedere espressamente, sancendo il principio che il figlio riconosciuto è senz'altro parente dei parenti del suo genitore [numero 1)].

Richiedere l'assenso al riconoscimento da parte del riconoscendo che abbia compiuto quattordici anni – così abbassando il limite d'età ora fissato dall'articolo 250, secondo comma, del codice civile ai sedici anni – risponde all'esigenza di dare spazio all'autonomia del minore, che la legge riconosce già sufficientemente maturo per dare il consenso alla propria adozione, cioè per prendere una decisione non meno importante per la sua vita [numero 2)].

Il numero 3) prevede un intervento del legislatore delegato in tema di riconoscimento del figlio nato da una relazione incestuosa, sulla linea già tracciata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 494 del 20-28 novembre 2002 a proposito di dichiarazione giudiziale della paternità o della maternità relativa al figlio nato da una relazione adulterina. Si prevede come necessaria l'autorizzazione giudiziale, quale forma di tutela del figlio stesso nei confronti di un'iniziativa che potrebbe essergli pregiudizievole, esponendolo al pericolo di un grave disagio familiare e sociale. La maggiore età non esclude la necessità dell'autorizzazione giudiziale in considerazione del grave pregiudizio che dal riconoscimento potrebbe derivare ai congiunti della persona riconosciuta.

Gli effetti del riconoscimento, per quanto attiene all'inserimento del figlio nella famiglia del genitore che lo ha riconosciuto [numero 4)] vanno coordinati con il principio, sancito dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, che indica come prioritaria la soluzione dell'affidamento condiviso e richiede che i provvedimenti relativi alla prole siano adottati con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di essa. Proprio l'interesse del figlio riconosciuto esige che si tenga conto anche dell'interesse del nucleo familiare del genitore con il quale il figlio dovrebbe convivere: interesse del nucleo familiare inevitabilmente correlato all'interesse del figlio, il quale sarebbe pregiudicato dall'inserimento in una famiglia che non lo voglia accogliere. Questi reciproci interessi devono essere salvaguardati quale che sia la natura del nucleo familiare nel quale il genitore vorrebbe inserire il figlio. Da ciò consegue la necessità del consenso dell'altro coniuge o convivente e l'ascolto degli altri figli conviventi, nei termini già esplicitati illustrando il nuovo testo dell'articolo 315, secondo comma, del codice civile.

In ragione dell'identità dello stato di figlio il divieto di riconoscimento va esteso espressamente a tutti i casi in cui esso contrasti con lo stato di filiazione già acquisito dalla persona che si vorrebbe riconoscere [numero 5)]. Se lo stato di filiazione dipende da un precedente riconoscimento, è necessario che il nuovo riconoscimento sia preceduto dall'impugnazione del primo riconoscimento e il precedente stato sia quindi rimosso mediante sentenza.

La disposizione di cui alla lettera *f)* del comma 1 dell'articolo 2 intende introdurre un limite temporale all'impugnazione del riconoscimento, al fine di tutelare la stabilità di un vincolo vissuto e confermato dal possesso di stato protratto nel tempo. Appare però giustificato differenziare questa situazione rispetto a quelle in cui la perpetuità dell'azione trae ragione dall'esigenza di ristabilire la verità occultata da fatti di alterazione dello stato.

Le disposizioni di cui alle lettere *g)* e *h)* del comma 1 dell'articolo 2 sono intese a una ridefinizione delle conseguenze della filiazione, tale da mettere in evidenza l'identità dei diritti e dei doveri dei genitori nei confronti dei figli. L'ufficio in cui si compendiano diritti e doveri dei genitori è per antica tradizione denominato « potestà ». Tale denominazione, di origine romana, è stata conservata dal codice civile nella formula della patria potestà, convertita con la riforma del 1975 in potestà dei genitori. Essa evoca l'idea di un istituto incentrato sull'aspetto del potere e della correlativa soggezione. Occorre però prendere atto che il termine « potestà » non corrisponde più alla realtà di un rapporto in cui il momento prevalente è divenuto

quello dei doveri genitoriali, rispetto ai quali i poteri hanno carattere strumentale: si ha il potere educativo per adempiere l'obbligo di educare il figlio; si ha il potere di amministrare i beni del figlio per adempiere l'obbligo di gestire diligentemente il suo patrimonio e così via.

Altri ordinamenti hanno sostituito l'antico termine con espressioni più idonee a esprimere l'idea di una posizione attribuita in ragione dell'interesse prioritario del figlio. In Germania, ad esempio, la potestà è divenuta cura (*Sorge*), mentre il regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, ha adottato la locuzione « responsabilità genitoriale ».

Non è dato tuttavia prevedere se gli Stati membri si adegueranno all'indicazione proveniente dalla terminologia del citato regolamento. La Francia, ad esempio, ha voluto mantenere il termine « *autorité* », in Spagna resta la « *patria potestad* »: anche nel nostro ordinamento non sembra necessario adottare un nuovo termine, che nel comune linguaggio sarebbe difficilmente recepito e che potrebbe ingenerare l'idea di una delegittimazione del ruolo genitoriale. Appare piuttosto opportuno che il legislatore indichi con chiarezza il contenuto della potestà e ne precisi il significato di ufficio nell'interesse dei figli mettendone in evidenza l'aspetto della responsabilità.

La disposizione sull'ascolto del minore, di cui alla lettera *i)* del comma 1 dell'articolo 2, intende richiamare la necessità di reimpostare le procedure attinenti alle materie trattate nel rispetto del principio, stabilito dal nuovo testo dell'articolo 315, secondo comma, del codice civile, dell'ascolto del minore capace di discernimento.

La disposizione sull'adeguamento della disciplina delle successioni [lettera *l)* del comma 1 dell'articolo 2] muove dal rilievo che l'identità dello stato di figlio, pur se nato fuori del matrimonio, e la sua partecipazione alla famiglia del genitore reclamano l'eliminazione di ogni discriminazione anche nel campo della successione a causa di morte. L'adeguamento deve rispondere all'idea che la parentela intercorrente tra il figlio nato fuori del matrimonio e i suoi parenti è senz'altro titolo per la successione legittima. Va eliminato anche il diritto che, pur dopo la riforma del 1975, il codice attribuisce ai figli « legittimi » consentendo loro di estromettere dalla comunione ereditaria i figli « naturali ». In quanto eguale diritto non sussiste nei confronti dei coeredi estranei, si evidenzia la discriminazione in tal modo sancita a carico dei figli nati fuori del matrimonio.

Del pari, in tema di donazioni, la norma sulla revoca per sopravvenienza di figli richiede solo un adeguamento terminologico, analogo a quello richiesto per la norma sulla revoca del testamento.

La lettera *m)* del comma 1 dell'articolo 2 prevede l'adeguamento e il riordino dei criteri di collegamento che la legge 31 maggio 1995, n. 218, stabilisce a proposito della legge regolatrice della filiazione (articolo 33), legittimazione (articolo 34), riconoscimento di figlio naturale (articolo 35) e rapporti fra adottato e famiglia adottiva (articolo 39), tenendosi presente che la configurazione dei diritti del figlio – quali diritti della persona – richiede un attento vaglio alla luce dei princìpi dell'ordine pubblico internazionale (articolo 16) e dell'eventuale individuazione di norme di applicazione necessaria (articolo 17).

L'articolo 2, comma 2, completa il quadro degli interventi che il legislatore delegato dovrà operare, innanzitutto con riferimento alle norme per l'attuazione del codice civile, e quindi con riferimento alle altre norme vigenti, quale disposizione di chiusura.

L'articolo 2, commi 3 e 4, indica la procedura con cui il decreto o i decreti legislativi dovranno essere elaborati, approvati, emanati ed eventualmente corretti. Dalla concorrenza delle competenze di più Ministeri deriva la previsione della coproponenza da parte del Ministro delle politiche per la famiglia, del Ministro della giustizia e del Ministro per i diritti e le pari opportunità.

Infine, l'articolo 3 prevede l'emanazione di un regolamento volto ad appor-

tare le modifiche necessarie, conseguenti alla nuova impostazione del regime della filiazione, al regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.

Il disegno di legge in esame non comporta nuovi oneri per il bilancio dello Stato. Le modifiche introdotte direttamente al codice civile, infatti, e i princìpi e criteri direttivi dettati in sede di delega non hanno conseguenze di natura finanziaria.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. Aspetti tenico-normativi in senso stretto.

A) Necessità dell'intervento normativo.

L'intervento è reso necessario dall'opportunità di eliminare ogni residua discriminazione in materia di filiazione. È altresì reso necessario dalla ratifica da parte dell'Italia di importanti accordi internazionali (quali la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge n. 77 del 2003) nonché dalla partecipazione dell'Italia alla produzione normativa europea (in particolare con riferimento al regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale).

B) Analisi del quadro normativo.

La disciplina della filiazione è contenuta prevalentemente nel codice civile, al titolo VII del libro primo. Norme connesse sono quelle contenute nelle disposizioni di attuazione del codice civile, quelle in tema di adozione (legge 4 maggio 1983, n. 184), di diritto internazionale privato (legge 31 maggio 1995, n. 218), di separazione dei genitori e affidamento condiviso (legge 8 febbraio 2006, n. 54), di ordinamento dello stato civile (regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396).

C) Incidenza delle norme proposte sulle norme e i regolamenti vigenti.

Il disegno di legge interviene sulla disciplina del codice civile in tema di filiazione, in particolare prevedendo la sostituzione dell'articolo 315 e l'introduzione dell'articolo 315-*bis* e dettando i criteri di delega per la modifica delle norme di cui al titolo VII del libro primo del codice civile, nonché delle disposizioni ad esse connesse.

D) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.

La materia riguarda l'ordinamento civile ed è pertanto di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, lettera *l)*, della Costituzione.

E) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.

Si rinvia a quanto esposto alla lettera *D)*.

F) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione della possibilità di delegificazione.

Non risultano rilegificazioni in materia e non si opera nell'ambito di delegificazione.

2. Elementi di *drafting* e linguaggio normativo.

A) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte nel testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il testo contiene due nuove definizioni in tema di filiazione: quelle di « figli nati nel matrimonio » e di « figli nati fuori del matrimonio », al posto delle vigenti definizioni di « figli legittimi » e di « figli naturali ». Le definizioni predette attengono anche all'espressione « filiazione ». Le nuove definizioni sono più coerenti con il dettato costituzionale (articolo 30) e con il principio di eguaglianza dei figli che si vuole introdurre. In particolare, si vuole abbandonare la definizione di figli (e filiazione) « legittimi » che, pur con l'abolizione della contrapposta definizione di « illegittimi », richiama ancora un giudizio di disvalore sociale che non sussiste più nel comune sentire e che soprattutto non può essere collegato allo stato di figlio.

B) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dal medesimo.

I riferimenti normativi sono corretti.

C) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

La tecnica della novella legislativa è direttamente utilizzata, all'articolo 1, per la sostituzione della rubrica del titolo IX del libro primo e del testo dell'articolo 315 del codice civile, nonché per l'introduzione dell'articolo 315-*bis* del medesimo codice. A tale tecnica si farà poi ampio ricorso nei decreti legislativi attuativi dell'articolo 2.

D) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

I decreti legislativi delegati dovranno prevedere le espresse abrogazioni normative.

3. Ulteriori elementi.

A) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o su analogo oggetto.

La giurisprudenza di merito e di legittimità ha da tempo e in maniera unanime applicato il principio della sostanziale equiparazione dei figli naturali a quelli legittimi, a meno che espresse disposizioni non prevedessero specifiche differenziazioni: proprio queste ultime sono state modificate al fine di eliminare ogni residua discriminazione. In ordine alla giurisprudenza costituzionale sono da segnalare la sentenza n. 266 del 2006, relativa alla rilevanza della prova genetica in tema di azione di disconoscimento di paternità, nonché la sentenza n. 494 del 2002, sulla possibilità di azione per la dichiarazione giudiziale della paternità e della maternità e delle relative indagini nei casi in cui il riconoscimento dei figli incestuosi è vietato.

*B) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'*iter.

Vertono su materia analoga: *a)* al Senato della Repubblica: l'atto Senato n. 28, del senatore Roberto Manzione, recante « Modifiche al codice civile in materia di facoltà di commutazione dei figli legittimi nella spartizione dell'eredità »; l'atto Senato n. 1090, dei senatori Olimpia Vano e altri, recante « Modifiche al codice civile in materia di eguaglianza dei diritti successori dei figli naturali e dei figli legittimi », entrambi assegnati alle competenti Commissioni parlamentari ma di cui non è ancora iniziato l'esame; *b)* alla Camera dei deputati: l'atto Camera n. 1108, dell'onorevole Cesare Campa, recante « Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sullo stato giuridico dei figli nati fuori dal matrimonio, fatta a Strasburgo il 15 ottobre 1975 »; l'atto Camera n. 1613, dell'onorevole Donatella Poretti, recante « Modifiche al codice civile in materia di figli legittimi e naturali », entrambi assegnati alle competenti Commissioni parlamentari ma di cui non è ancora iniziato l'esame.

Tutti i progetti di legge citati sono stati presi in considerazione ai fini della predisposizione del presente disegno di legge e molte delle proposte ivi contenute sono state in esso riprese.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

A) Ambito dell'intervento; destinatari diretti e indiretti.

Destinatario diretto dell'intervento è il Governo, delegato ad adottare uno o più decreti legislativi. Destinatari indiretti sono tutti i soggetti privati, genitori e figli.

B) Obiettivi e risultati attesi.

Eliminare ogni residua discriminazione tra figli nati nel matrimonio e figli nati fuori del matrimonio, a partire dalla distinzione terminologica (che sostituisce quelle di « figli legittimi » e di « figli naturali »), compatibilmente con il dettato costituzionale.

C) Impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni.

Le modifiche normative che si introducono direttamente e che si introdurranno con i decreti legislativi delegati non avranno alcun impatto sull'organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni.

D) Impatto sui destinatari indiretti, stima degli effetti immediati e differiti della nuova normativa sulle varie categorie di soggetti interessati.

Con il tempo le nuove disposizioni dovrebbero condurre a una sostanziale equiparazione tra figli nati nel matrimonio e figli nati fuori del matrimonio.

E) Aree di criticità.

Non si evidenziano aree di criticità.

F) Opzioni alternative alla regolazione ed opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili.

L'opzione regolatoria alternativa sarebbe la predisposizione di un disegno di legge articolato con disposizioni che modifichino direttamente le norme del codice civile, delle disposizioni per l'attuazione dello stesso codice, della legge sul diritto internazionale privato e le altre norme contenute in leggi vigenti in materia di filiazione. Si è ritenuto preferibile procedere con una delega in considerazione del numero delle disposizioni da modificare e della delicatezza della materia.

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

(Diritti e doveri dei figli).

1. La rubrica del titolo IX del libro primo del codice civile è sostituita dalla seguente: « Dei diritti e dei doveri dei figli e delle relazioni tra genitori e figli ».

2. L'articolo 315 del codice civile è sostituito dal seguente:

« ART. 315. – *(Diritti e doveri dei figli).* – Il figlio ha diritto di essere mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue aspirazioni.

Il figlio ha altresì diritto di crescere in famiglia, di mantenere rapporti significativi con i parenti e, se capace di discernimento, di essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano.

Il figlio deve rispettare i genitori e deve contribuire, in relazione alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia finché convive con essa ».

3. Dopo l'articolo 315 del codice civile è inserito il seguente:

« ART. 315-*bis*. – *(Stato giuridico della filiazione).* – Tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico.

Le disposizioni in tema di filiazione si applicano a tutti i figli senza distinzioni, salvo che si tratti di disposizioni specificamente riferite ai figli nati nel matrimonio o a quelli nati fuori del matrimonio ».

ART. 2.

(Delega al Governo per la revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in

vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di modifica delle disposizioni vigenti in materia di filiazione per eliminare ogni residua discriminazione tra i figli nati nel matrimonio e i figli nati fuori del matrimonio o da matrimonio putativo, nel rispetto di quanto previsto nell'articolo 30 della Costituzione, osservando, oltre che i princìpi di cui agli articoli 315 e 315-*bis* del codice civile, come rispettivamente sostituito e introdotto dall'articolo 1 della presente legge, i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) unificazione dei capi I e II del titolo VII del libro primo del codice civile, con la sostituzione della rubrica del medesimo titolo VII con la seguente: « Dello stato di figlio » e apportando ad esso tutte le modificazioni conseguenti, tra cui, in particolare: trasposizione dei contenuti della sezione I del capo I in un nuovo capo I, avente la seguente rubrica: « Della presunzione di paternità »; trasposizione dei contenuti della sezione II del capo I in un nuovo capo II, avente la seguente rubrica: « Delle prove della filiazione »; trasposizione dei contenuti della sezione III del capo I in un nuovo capo III, avente la seguente rubrica: « Dell'azione di disconoscimento e delle azioni di contestazione e di reclamo dello stato di figlio »; trasposizione dei contenuti del paragrafo 1 della sezione I del capo II in un nuovo capo IV, avente la seguente rubrica: « Del riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio »; trasposizione dei contenuti del paragrafo 2 della sezione I del capo II in un nuovo capo V, avente la seguente rubrica: « Della dichiarazione giudiziale della paternità e della maternità »; abrogazione della sezione II del capo II. Nell'esercizio della delega si provvede altresì all'abrogazione delle altre disposizioni che fanno riferimento alla legittimazione;

b) sostituzione, in tutta la legislazione vigente, dei riferimenti ai « figli legittimi » e ai « figli naturali » con riferimenti ai « figli nati nel matrimonio » e ai « figli nati fuori del matrimonio » e dei riferimenti alla « filiazione legittima » e alla « filiazione naturale » con riferimenti alla « filia-

zione nel matrimonio » e alla « filiazione fuori del matrimonio », nei casi in cui la distinzione assume rilevanza; eliminazione di ogni distinzione non necessaria;

c) ridefinizione della disciplina del possesso di stato, della prova della filiazione e degli effetti anche verso i figli nati fuori del matrimonio;

d) estensione della presunzione di paternità del marito rispetto ai figli comunque nati o concepiti durante il matrimonio e ridefinizione della disciplina del disconoscimento di paternità, con riferimento in particolare all'articolo 235, primo comma, numeri 1), 2) e 3), del codice civile, nel rispetto dei princìpi costituzionali;

e) modificazione della disciplina del riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio, con la previsione che:

1) il riconoscimento produca effetti anche nei confronti dei parenti del genitore che lo effettua;

2) sia necessario l'assenso del figlio che ha compiuto i quattordici anni di età;

3) il riconoscimento dei figli nati da persone tra le quali esiste un vincolo di parentela in linea retta, all'infinito, o in linea collaterale nel secondo grado, ovvero un vincolo di affinità in linea retta, sia consentito solo previa autorizzazione del giudice, avuto riguardo all'interesse del figlio e alla necessità di evitare allo stesso qualsiasi pregiudizio, e che la disciplina della dichiarazione giudiziale di paternità e di maternità e quella del riconoscimento siano anche in tali casi adeguate ai princìpi costituzionali;

4) la disciplina attinente all'inserimento del figlio riconosciuto nella famiglia dell'uno o dell'altro genitore sia adeguata alla disciplina in materia di affidamento condiviso, prevedendo il consenso dell'altro coniuge e l'ascolto degli altri figli conviventi;

5) il principio dell'inammissibilità del riconoscimento di cui all'articolo 253 del codice civile sia esteso a tutte le ipotesi

in cui il riconoscimento medesimo è in contrasto con lo stato di figlio riconosciuto o dichiarato da un'altra persona;

f) modificazione della disciplina dell'impugnazione del riconoscimento con la limitazione dell'imprescrittibilità dell'azione solo per il figlio e con l'introduzione di un termine per l'esercizio dell'azione da parte degli altri legittimati;

g) unificazione delle disposizioni che disciplinano i diritti e i doveri dei genitori nei confronti dei figli nati nel matrimonio e fuori del matrimonio;

h) specificazione del contenuto dei diritti, dei poteri e dei doveri dei genitori con la valorizzazione del principio di responsabilità nei confronti dei figli;

i) conferma della previsione dell'ascolto del minore che abbia adeguata capacità di discernimento nelle procedure previste dalla presente legge;

l) adeguamento della disciplina delle successioni e delle donazioni al principio di equiparazione tra figli nati nel matrimonio e figli nati fuori del matrimonio;

m) adattamento e riordino dei criteri di cui agli articoli 33, 34, 35 e 39 della legge 31 maggio 1995, n. 218, concernenti l'individuazione, nell'ambito del sistema di diritto internazionale privato, della legge applicabile, anche con la determinazione di eventuali norme di applicazione necessaria in attuazione dei princìpi della presente legge e di quelli affermati nella giurisprudenza civile e costituzionale.

2. Il decreto o i decreti legislativi di cui al comma 1 provvedono, altresì, ad effettuare il necessario coordinamento con le disposizioni da essi recate delle norme per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, e delle altre norme vigenti in materia, in modo da assicurare il rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 1.

3. Il decreto o i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delle politiche per la famiglia, del

Ministro della giustizia e del Ministro per i diritti e le pari opportunità. Sugli schemi approvati dal Consiglio dei ministri esprimono il loro parere le Commissioni parlamentari competenti entro due mesi dalla loro trasmissione alle Camere. Decorso tale termine, i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1 o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sei mesi.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo adottato ai sensi del comma 1 il Governo può adottare decreti correttivi, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui ai commi 1 e 2 e con la procedura prevista dal comma 3.

ART. 3.

(Modifiche alle norme regolamentari in materia di stato civile).

1. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto o dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge sono apportate le necessarie e conseguenti modifiche alla disciplina dettata in materia di ordinamento dello stato civile dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, e successive modificazioni.

PAGINA BIANCA

€ 0,60

15PDL0025150