



# Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze

## A.C. 3634

Dossier n° 115 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo  
12 aprile 2016

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3634
Titolo:	Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

### Contenuto

Il progetto di legge, approvato dal Senato in prima lettura, consta di un articolo composto di **69** commi, i quali dettano due distinte discipline:

con la prima (commi da 1 a 35) sono regolamentate le unioni civili tra persone dello stesso sesso;  
con la seconda (commi da 36 a 65) è introdotta una normativa sulle convivenze di fatto (che può riguardare sia coppie omosessuali che eterosessuali).

In particolare:

i **commi da 1 a 35** disciplinano le modalità per la costituzione dell'unione civile, delineando le cause impeditive e definendo i diritti ed i doveri conseguenti. Vengono estese alle parti dell'unione civile le disposizioni normative in materia di diritti successori dei coniugi; è regolato lo scioglimento dell'unione civile e si introduce la fattispecie dell'instaurazione automatica dell'unione civile per le coppie sposate, nel caso uno dei due coniugi abbia fatto ricorso alla rettificazione anagrafica di sesso e la coppia non intenda dividersi. I commi 28-30 delegano il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'adeguamento delle norme esistenti alla nuova disciplina in materia di unioni civili. Il comma 34 demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di stabilire "le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 28, lettera a)";

i **commi da 36 a 65** introducono una normativa sulle convivenze di fatto, sia tra persone dello stesso sesso, sia tra persone di sesso diverso. In particolare, viene definita giuridicamente la convivenza di fatto e specificati i parametri per l'individuazione dell'inizio della stabile convivenza; si stabiliscono i doveri di reciproca assistenza tra conviventi di fatto e i diritti di permanenza nella casa di comune residenza e di successione nel caso di locazione; si estende alle coppie di fatto il godimento di un titolo di preferenza per l'inserimento nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, già oggi riconosciuto in diversi bandi comunali; viene riconosciuto al convivente di fatto che presti la propria opera nell'impresa dell'altro convivente una partecipazione agli utili ed ai beni dell'impresa; si dà facoltà di stipulare contratti di convivenza, regolandone le modalità di risoluzione.

Le ultime disposizioni (**commi da 66 a 69**) riguardano la copertura finanziaria del provvedimento.

### Tipologia del provvedimento

Il progetto di legge, di origine parlamentare, approvato in prima lettura al Senato, è sottoposto al parere del Comitato per la legislazione in quanto reca una delega legislativa al Governo (commi 28-30).

### Omogeneità delle disposizioni

La proposta di legge, a seguito della posizione della questione di fiducia presso l'altro ramo del Parlamento, si compone di un unico articolo suddiviso in 69 commi, all'interno del quale sono confluiti i due distinti titoli – dedicati alla disciplina di due autonomi istituti giuridici – nei quali opportunamente si articolava

l'originaria proposta di legge. Essa presenta comunque un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto interviene, in parte mediante una nuova disciplina, in parte mediante rinvii all'ordinamento vigente, a introdurre la disciplina giuridica delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e delle unioni di fatto (sia tra coppie omosessuali sia tra coppie eterosessuali).

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Le discipline delle unioni civili e delle convivenze si affiancano a quella del matrimonio contenuta nel codice civile e di procedura civile al di fuori degli stessi codici: fanno eccezione taluni commi, formulati in termini di novella al codice civile (commi 32 e 33 per l'equiparazione del vincolo giuridico derivante dall'unione civile a quello derivante dal matrimonio; comma 46 per normare i diritti del convivente nell'attività d'impresa) e al codice di procedura civile (comma 47 per le convivenze).

Il **comma 28** delega genericamente il Governo al "coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti" (su quest'ultimo richiamo si veda il paragrafo relativo ai principi e criteri direttivi), *senza esplicitare se il coordinamento riguardi anche i codici*.

Sul piano del coordinamento interno ed esterno al testo, si rileva che:

♦ con riguardo alla nullità dell'unione civile, sono presenti due disposizioni, una formulata in termini di novella ed una recante un'autonoma disciplina, che parzialmente si sovrappongono: al **comma 8**: il **primo periodo**, riproduce, integrandola, la disciplina contenuta all'articolo 124, primo periodo, del codice civile, prevedendo che il coniuge sia in ogni tempo legittimato ad impugnare, oltre al matrimonio successivamente contratto dall'altro coniuge, anche l'unione civile successivamente costituita dal medesimo; il **secondo periodo** riproduce il secondo periodo dell'articolo 124 del codice civile, sostituendo il riferimento al matrimonio con quello all'unione civile e prevedendo cioè che, nel caso in cui venga opposta la nullità dell'unione civile, tale questione debba essere preventivamente giudicata; il **comma 33**, con disposizione di identico contenuto rispetto a quella presente nel comma 8, primo periodo, novella l'articolo 124 del codice civile, integrando il primo periodo con il riferimento all'unione civile. *Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di coordinare tali disposizioni, eventualmente sopprimendo il comma 8 e riformulando il comma 33 al fine di inserirvi un'ulteriore novella all'articolo 124 del codice civile, con la quale si preveda che anche la nullità della precedente unione civile, se opposta, sia preventivamente giudicata.*

♦ *andrebbe valutata l'opportunità di specificare*, al **comma 18**, che la sospensione della prescrizione alla quale si fa riferimento è quella derivante dai rapporti tra le parti di cui all'articolo 2941 del codice civile;

♦ il **comma 47** integra il comma 712 del codice di procedura civile prevedendo che nella domanda di interdizione o inabilitazione debbano essere indicati nome e cognome e residenza dell'eventuale "convivente di fatto"; si segnala in proposito che l'articolo 417 del codice civile – *con diversa espressione che andrebbe armonizzata, o attraverso la delega al coordinamento prima richiamata o direttamente nel testo* – prevede che l'istanza di interdizione o inabilitazione sia promossa, tra l'altro, dalla persona "stabilmente convivente";

♦ al **comma 20**, che, con norma che sembrerebbe avere carattere generale, estende alle parti delle unioni civili i diritti e i doveri derivanti dal rapporto di coniugio ad eccezione di quelli disciplinati nel codice civile e non espressamente richiamati e nella [legge n. 184 del 1983](#) in materia di adozioni, *andrebbe valutata l'opportunità di precisare se con il suddetto rinvio si intendano richiamare anche le norme in malam partem derivanti dalla qualità di coniuge* (a mero titolo esemplificativo, si consideri l'articolo 577 del codice penale, che, nel caso di omicidio, prevede un aumento di pena se il reato è stato commesso contro il coniuge, ovvero le diverse normative che pongono quale causa di incompatibilità nell'esercizio di una professione o di funzioni anche di carattere elettivo il rapporto di coniugio con un'altra parte) e, in caso affermativo, individuarle in maniera puntuale;

♦ al medesimo **comma 20** sembrerebbe inoltre necessario chiarire se l'ultimo periodo, che mantiene fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti, abbia, come sembra, natura meramente ricognitiva;

♦ il **comma 60, terzo periodo** ribadisce – con effetto meramente ricognitivo – la competenza del notaio per i trasferimenti dei diritti reali immobiliari discendenti dal contratto di convivenza).

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

### *Delegificazione spuria*

Il **comma 34** affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il compito di stabilire "le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 28, lettera a)".

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, nel parere sul disegno di legge n. 1542-A, recante Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, affrontando un caso analogo, dopo aver sottolineato nelle premesse che si delinea "così una procedura di cui andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti", ha formulato la seguente condizione: "sia verificata la

coerenza della disposizione contenuta all'articolo 15, comma 8, con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto".

## **Disposizioni di delega**

### **Principi e criteri direttivi**

Come già accennato nel paragrafo relativo al coordinamento con la normativa vigente, il **comma 28** contiene una delega volta essenzialmente a tale obiettivo, articolato in tre distinti ambiti:

adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni alle previsioni recate dalla legge (lettera a) );

modifica e riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato (lettera b) );

"modificazioni ed integrazioni normative per il necessario coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti" (lettera c) ).

Con riguardo al combinato disposto delle lettere a) e c), si segnala che le disposizioni oggetto di coordinamento a norma della **lettera a)** (relative all'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni) sono principalmente contenute nel regolamento di delegificazione di cui al [decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000](#), recante disciplina dell'archivio civile. Conseguentemente, la **lettera c)** delega il Governo al coordinamento con la nuova disciplina delle vigenti disposizioni contenute non solo in fonti di rango primario, ma anche "nei regolamenti e nei decreti", con la conseguenza che entrambi i principi e criteri direttivi *sembrerebbero volti a delegare il Governo a modificare con fonte di rango primario disposizioni di natura regolamentare*.

Come già accennato nel paragrafo relativo alla delegificazione spuria, nelle more della legificazione della fonte, il **comma 34** ne prevede una transitoria dequalificazione.

### **Procedura**

Per il computo dei termini per l'esercizio della delega, il **comma 30** dell'articolo unico stabilisce che, se il termine per l'espressione del parere parlamentare scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega, fissato dal comma 28, o successivamente, quest' ultimo è prorogato di tre mesi, secondo un meccanismo che non permette di individuare in modo univoco il termine per l'esercizio della delega.

A tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla «tecnica dello scorrimento»" e che, in recenti circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini univoci entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega.

### **Efficacia temporale**

Il **comma 35** prevede, per le sole disposizioni di cui ai commi da 1 a 34, relative alle unioni civili, che acquistino efficacia "a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge"; in assenza di una diversa previsione di entrata in vigore differita per le altre disposizioni, *andrebbe valutata l'opportunità di sopprimere tale previsione*.

### **Coordinamento interno del testo**

Il **comma 60, primo periodo**, che disciplina la forma con la quale il contratto di convivenza deve essere redatto, appare ripetitivo di quanto già stabilito al **comma 51**.