

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3634-A

PROPOSTA DI LEGGE

APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 25 febbraio 2016 (v. stampato Senato n. 2081)

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

CIRINNÀ, LUMIA, CASSON, CAPACCHIONE, CUCCA, FILIPPIN, GINETTI, LO GIUDICE, TONINI, FEDELI, ALBANO, AMATI, BATTISTA, BERTUZZI, BIANCO, BORIOLI, BROGLIA, BUEMI, CALEO, CANTINI, CARDINALI, D'ADDA, DE BIASI, DIRINDIN, STEFANO ESPOSITO, FABBRI, ELENA FERRARA, FILIPPI, FORNARO, GATTI, GIACOBBE, GOTOR, GRANAIOLA, GUERRA, GUERRIERI PALEOTTI, ICHINO, IDEM, LAI, LO MORO, LUCHERINI, MANASERO, MANCONI, MARCUCCI, MARTINI, MATTESINI, MATURANI, MIGLIAVACCA, MINEO, MIRABELLI, MORGONI, MUCCHETTI, ORELLANA, PEGORER, PEZZOPANE, PIGNEDOLI, PUGLISI, PUPATO, RICCHIUTI, GIANLUCA ROSSI, SILVESTRO, SOLLO, SONEGO, SPILABOTTE, TOCCI, TOMASELLI, VACCARI, VALDINOSI, VALENTINI, VERDUCCI, ZANONI, ANGIONI, BENCINI

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

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica
il 25 febbraio 2016*

(Relatrice: **CAMPANA**)

NOTA: Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), III (Affari esteri e comunitari), VI (Finanze), VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) e dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla proposta di legge n. 3634.

La II Commissione permanente (Giustizia), il 4 maggio 2016, ha deliberato di riferire favorevolmente sulla proposta di legge nel testo trasmesso dal Senato della Repubblica. In pari data, la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per il testo della proposta di legge si rinvia allo stampato n. 3634.

PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminata la proposta di legge n. 3634 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto e della struttura del testo:

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;

il provvedimento presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto interviene, in parte mediante una nuova disciplina, in parte mediante rinvii all'ordinamento vigente, per 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);

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

sul piano del coordinamento interno ed esterno al testo, la proposta di legge, con riguardo al vincolo derivante dalla precedente unione civile, contiene due disposizioni, una formulata in termini di novella ed una recante un'autonoma disciplina, che parzialmente si sovrappongono: in particolare, al comma 8, il primo periodo riproduce, integrandola, la disciplina contenuta nell'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 invece 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 successivo 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;

sempre sul piano del coordinamento con l'ordinamento vigente, al comma 18 è presente un riferimento alla sospensione della prescrizione senza che sia specificato che si tratta di quella derivante dai rapporti tra le parti di cui all'articolo 2941 del codice civile;

con riferimento al comma 47, che 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 invece che

l'articolo 417 del codice civile – con diversa espressione che andrebbe armonizzata, o attraverso la delega al coordinamento di cui al comma 28 o direttamente nel testo – prevede che l'istanza di interdizione o inabilitazione sia promossa, tra l'altro, dalla persona « stabilmente convivente »; problemi di coordinamento si pongono anche al successivo comma 48, che prevede la possibilità che il convivente di fatto sia nominato amministratore di sostegno: l'articolo 408 del codice civile, riferendosi anche in questo caso alla persona « stabilmente convivente », già prevede tale possibilità, precisando inoltre che la scelta del giudice tutelare deve ricadere preferibilmente su tale soggetto;

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 nella legge n. 184 del 1983 in materia di adozioni, parrebbe opportuno precisare se con il suddetto rinvio si intenda 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 della funzione assegnata il rapporto di coniugio con un'altra parte) e, in caso affermativo, individuare le suddette norme 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;

in relazione alla formulazione delle disposizioni di delega, il comma 28, alla lettera *a*), annovera tra i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, quello dell'adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni alle previsioni della legge all'esame: in proposito, si segnala che le succitate disposizioni sono contenute principalmente in una fonte regolamentare (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante disciplina dell'ordinamento dello stato civile); conseguentemente, il medesimo articolo, alla lettera *c*), annovera, tra i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, quello del 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, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si

veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti della Camera e del Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

inoltre, il successivo comma 34, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 28, lettera a), 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 », delineando così una procedura della quale andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto e che determina, nelle more della legificazione della fonte operata dal comma 28, una transitoria dequalificazione della stessa;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

la proposta di legge, al comma 35, prevede, per le sole disposizioni di cui ai commi da 1 a 34, relative alle unioni civili, che esse 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, tale norma risulta sprovvista di un'effettiva portata normativa;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

con riferimento al computo dei termini per l'esercizio della delega, la proposta di legge, ai commi da 28 a 33, conferisce una delega al Governo in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso da esercitare nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge all'esame; al riguardo, il comma 30 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di tre mesi, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta « tecnica dello scorrimento », che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; 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 numerose 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 certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega;

al comma 36, ove si stabilisce che « si intendono per "conviventi di fatto" due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile » non risulta specificato il grado di parentela e di affinità che impedisce la costituzione della convivenza di fatto;

infine, sul piano del coordinamento interno al 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;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

per quanto detto in premessa, sia verificata la coerenza del combinato disposto dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), e comma 34 con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto;

per quanto detto in premessa, al comma 30, si dovrebbe valutare la soppressione del terzo periodo che consente il ricorso alla « tecnica dello scorrimento » del termine per l'esercizio della delega, individuando in modo univoco, al comma 28, il termine ultimo per l'esercizio della delega.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

per quanto detto in premessa, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute al comma 8 e al comma 33, valutando in particolare la soppressione del primo e la riformulazione del secondo al fine di inserirvi una 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;

al comma 18, si dovrebbe precisare il riferimento normativo all'articolo 2941 del codice civile;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbe valutare la soppressione del comma 35;

infine, al comma 36, si dovrebbe specificare il grado di parentela e di affinità che rappresenta un impedimento alla convivenza di fatto.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

nell'esercizio della delega di cui al comma 28, lettera c), abbia cura il legislatore di interpretare la suddetta disposizione come volta a delegare il Governo ad adottare tutte le modificazioni ed integrazioni normative necessarie ad assicurare il coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nei codici.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

La I Commissione,

esaminato il testo della proposta di legge C. 3634, approvata dal Senato, recante «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze»;

considerato che il provvedimento è riconducibile alle materie «stato civile e anagrafe» e «ordinamento civile», di esclusiva competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *i*) e *l*), della Costituzione;

considerato, quanto al rispetto degli altri principi costituzionali, che in tema di convivenze di fatto l'articolo 2 della Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e l'articolo 29 riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio;

osservato che dalla lettura di queste due disposizioni si ricava il particolare valore e la specifica rilevanza che il Costituente ha attribuito alla famiglia fondata sul matrimonio e che la Corte costituzionale ha costantemente affermato che «la convivenza *more uxorio* è diversa dal vincolo coniugale» e a questo non meccanicamente assimilabile al fine di desumerne il vincolo costituzionale di una parificazione di trattamento (sentenza n. 352 del 2000);

rilevato che la stessa Corte costituzionale, alla luce dell'articolo 2 della Costituzione, considera la famiglia di fatto come una formazione sociale meritevole di tutela, seppur in maniera diversa da quella fondata sul matrimonio, e che la medesima Corte, in diverse decisioni, ha posto in luce la diversità strutturale e contenutistica tra rapporto coniugale – caratterizzato da stabilità e certezza nonché dalla reciprocità e corrispettività di diritti e doveri che nascono dal matrimonio – e convivenza di fatto, fondata sull'*affectio* quotidiana di ciascuna delle parti, liberamente e in ogni istante revocabile (sentenze n. 8 del 1996 e n. 461 del 2000);

sottolineato che per la Corte costituzionale non è quindi né irragionevole, né arbitrario che il legislatore adotti soluzioni diversificate per la famiglia fondata sul matrimonio, espressamente contemplata nell'articolo 29 della Costituzione, e per la famiglia di fatto, riconducibile all'articolo 2 della Costituzione (ordinanza n. 121 del 2004);

rilevato, inoltre, che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, posto che la convivenza rappresenta l'espressione di una scelta di libertà dalle regole che il legislatore ha sancito in relazione al matrimonio, «l'estensione automatica di queste regole alla famiglia di fatto potrebbe costituire una violazione dei principi di libera determinazione delle parti» (così sentenza n. 166 del 1998 e, da ultimo, sentenza n. 140 del 2009 in cui la Corte ribadisce «che la convivenza *more uxorio* è diversa dal vincolo coniugale e non può

essere assimilata a questo per desumerne l'esigenza costituzionale di una parità di trattamento »);

evidenziato che anche le unioni tra persone dello stesso sesso – secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale – trovano tutela nell'articolo 2 della Costituzione;

sottolineato che, quantunque il dettato dell'articolo 29 della Costituzione non specifichi che il matrimonio debba essere consentito solo tra persone di sesso diverso, la giurisprudenza ha costantemente precluso alle coppie omosessuali la possibilità di contrarre matrimonio in Italia (così come di vedere trascritto nei registri di stato civile un tale matrimonio legittimamente contratto all'estero), considerando conforme al dettato costituzionale la scelta del legislatore ordinario di riservare l'istituto del matrimonio a persone di sesso diverso (sentenza n. 138 del 2010);

osservato dunque in conclusione che le unioni omosessuali trovano riconoscimento e garanzia come « formazioni sociali » ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione e che in tal senso la Corte costituzionale ha più volte sollecitato il legislatore a intervenire con una disciplina che regolamenti le unioni tra persone dello stesso sesso, in modo da garantire a queste ultime « il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri » (così sentenza n. 138 del 2010) e osservato, altresì, che analoghe sollecitazioni si ritrovano nelle ordinanze n. 276 del 2010 e n. 4 del 2011 e da ultimo nella sentenza n. 170 del 2014 relativa alle conseguenze civilistiche dovute ad una rettificazione di sesso in costanza di matrimonio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La XI Commissione,

esaminata, per quanto di competenza, la proposta di legge C. 3634, concernente la regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e la disciplina delle convivenze, approvata dal Senato della Repubblica;

apprezzate le finalità del provvedimento, che intende introdurre una cornice normativa di riferimento per fenomeni sempre più diffusi nella società, quali le unioni tra persone dello stesso sesso e le convivenze di fatto di persone stabilmente legate da legami affettivi di coppia;

considerata la necessità di assicurare a tali rapporti una protezione adeguata sul piano dei diritti civili anche attraverso una estensione mirata di disposizioni applicabili al matrimonio e ai coniugi, che tenga conto delle peculiarità delle unioni, che configurano

specifiche formazioni sociali ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione, e delle convivenze di fatto;

rilevato che, con riferimento alle unioni tra persone dello stesso sesso, il comma 11 dell'articolo 1 prevede l'acquisizione degli stessi diritti e l'assunzione dei medesimi doveri da parte dei conviventi, anche con riferimento alla contribuzione ai bisogni comuni in relazione alla proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale e casalingo;

osservato che il successivo comma 20 prevede, in via generale, che, salvo per quanto previsto specificamente con riferimento alle norme del codice civile e a quelle in materia di adozioni recate dalla legge n. 184 del 1983, le disposizioni legislative, regolamentari, amministrative e dei contratti collettivi che fanno riferimento al matrimonio e ai coniugi si applicano anche a ognuna delle parti dell'unione civile;

considerato che l'estensione prevista dal provvedimento comporta, tra l'altro, l'applicazione delle detrazioni per coniuge a carico del contribuente, la corresponsione dell'assegno al nucleo familiare nonché, in caso di morte di uno dei due conviventi, l'estensione al compagno superstite del diritto alla pensione indiretta o alla pensione di reversibilità;

richiamate, al riguardo, le stime contenute nella relazione tecnica riferita all'emendamento 1.10000, presentata nel corso dell'esame presso il Senato della Repubblica;

rilevato che il comma 17 del medesimo articolo 1 stabilisce che, in caso di morte del prestatore di lavoro siano corrisposte all'altra parte dell'unione sia l'indennità dovuta dal datore di lavoro ai sensi dell'articolo 2118 del codice civile sia quella relativa al trattamento di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile;

apprezzato che i commi da 28 a 31 dell'articolo 1 recano una delega al Governo per l'ulteriore regolamentazione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, volta a disciplinare ulteriori aspetti della normativa non espressamente interessati dal provvedimento in esame;

osservato che, con riferimento alle convivenze, sia tra persone dello stesso sesso sia tra persone di sessi diversi, la proposta di legge riconosce alle parti importanti diritti in caso di infermità o di decesso di uno dei due compagni o di scioglimento della convivenza, tali da tutelare la parte superstite in posizione di maggiore debolezza,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

La XII Commissione,

esaminata, per le parti di competenza, la proposta di legge C. 3634, approvata dal Senato, recante: «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze»;

condivisa, nel complesso, la finalità della proposta di legge in oggetto, ravvisabile, come stabilito dal comma 1 dell'articolo unico, nell'istituzione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, quale «specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione», nonché nella disciplina delle convivenze di fatto;

considerata la necessità di assicurare a tali rapporti una protezione adeguata sul piano dei diritti civili anche attraverso un'estensione mirata di disposizioni applicabili al matrimonio, che tenga conto delle peculiarità delle unioni e delle convivenze di fatto;

preso atto, in particolare, del comma 20, che – fatte salve le disposizioni del codice civile non richiamate espressamente e quelle della legge sull'adozione (legge n. 184 del 1983) – prevede che le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi», «marito» e «moglie», ovunque ricorrano nelle leggi, nei regolamenti, negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, trovino applicazione anche alla parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso;

considerato, con riferimento alle convivenze di fatto, il comma 39, che estende ai conviventi un reciproco diritto di visita, di assistenza e di accesso alle informazioni personali in ambito sanitario;

rilevato, altresì, il contenuto dei commi 40 e 41, che riconoscono a ciascun convivente di fatto la facoltà di designare il *partner* come rappresentante per l'assunzione di decisioni in materia di salute, anche in caso di malattia che comporta incapacità di intendere e di volere ovvero, in caso di morte, per le scelte relative alla donazione di organi e alle modalità delle esequie, in conformità con quanto già previsto dall'articolo 3 della legge n. 91 del 1999, in materia di prelievi e di trapianti di organi e tessuti,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo della proposta di legge C. 3634, approvata dal Senato, recante «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze»;

rilevato che il contenuto del provvedimento attiene alle materie «ordinamento civile» e «stato civile e anagrafi», attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettere *l*) e *i*, della Costituzione),

esprime

PARERE FAVOREVOLE



17PDL0040930