

SENATO DELLA REPUBBLICA - Legislatura 15°
2ª Commissione permanente
Resoconto sommario n. 60 del 06/03/2007

IN SEDE REFERENTE

(18) Vittoria FRANCO ed altri. - Norme sul riconoscimento giuridico delle unioni civili

(62) MALABARBA. - Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi

(472) RIPAMONTI. - Disposizioni in materia di unioni civili

(481) SILVESTRI ed altri. - Disciplina del patto civile di solidarietà'

(589) BIONDI. - Disciplina del contratto d'unione solidale

(1208) Maria Luisa BOCCIA ed altri. - Normativa sulle unioni civili e sulle unioni di mutuo aiuto

(1224) MANZIONE. - Disciplina del patto di solidarietà'

(1225) RUSSO SPENA ed altri. - Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi

(1227) RUSSO SPENA ed altri. - Disciplina delle unioni civili

(1339) Diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi

(Esame del disegno di legge n.1339 e congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 18, 62, 472, 481, 589, 1208, 1224, 1225 e 1227. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 18, 62, 472, 481, 589, 1208, 1224, 1225 e 1227, e congiunzione con l'esame del disegno di legge n.1339 e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di martedì 20 febbraio scorso.

Il relatore, presidente SALVI (*Ulivo*), rileva preliminarmente che il Presidente del Consiglio dei Ministri nel corso del recente dibattito parlamentare ha indicato tre dati, istituzionalmente rilevanti ai fini dei lavori della Commissione. Il Governo è interessato a che si prosegua nell'esame dei disegni di legge in materia di unioni civili; non intende porre la questione di fiducia sul testo governativo, lascia anzi libertà di coscienza ai parlamentari della maggioranza; il Governo lascia altresì al

Parlamento la scelta fra i disegni di legge presentati (dal Governo, da parlamentari della maggioranza e dell'opposizione), scelta nell'ambito della quale rientra anche istituzionalmente, in via di principio, quella dell'elaborazione di un nuovo testo da parte della Commissione.

Il relatore osserva che a tali indicazioni, che peraltro condivide, intende scrupolosamente attenersi.

Egli svolge quindi un'integrazione alle relazioni precedenti, relativamente al disegno di legge n.1339; dopo aver espresso il suo apprezzamento per gli sforzi profusi dal Governo nel tentativo di offrire una soluzione il più condivisa possibile di un problema controverso e per le caratteristiche che rendono del tutto peculiare la fattispecie contenuta nel disegno di legge in titolo rispetto alle proposte di iniziativa parlamentare, rileva altresì l'opportunità di fare chiarezza su molti aspetti di carattere tecnico e giuridico. Ad avviso del relatore si pone innanzitutto un problema relativo alle esclusioni previste al comma 1 dell'articolo 1 laddove, prevedendo che la fattispecie non sia applicabile in caso di parentela e affiliazione in linea retta - evidentemente in considerazione del fatto che in questo tipo di relazione parentale già sussistono obblighi che discendono direttamente dalla legge - sembra considerarla invece applicabile ai fratelli, laddove anche in questo caso vi sono obblighi di legge dello stesso genere, come ad esempio l'obbligazione alimentare ai sensi dell'articolo 439 del codice civile.

Si palesano inoltre notevoli incertezze sulla fattispecie dalla quale derivano diritti e doveri previsti dal disegno di legge. Sembrerebbe a prima vista che tale fattispecie consista in una situazione di fatto, nella circostanza cioè che due persone, anche dello stesso sesso, purché maggiorenni e capaci, siano unite da reciproci vincoli affettivi, convivano stabilmente, si prestino assistenza e solidarietà materiale e morale. Quanto al requisito della convivenza sembra, in base al secondo comma dell'articolo 1, doversi essa identificare con la coabitazione risultante all'anagrafe.

Quanto invece agli altri due elementi non è chiaro se essi discendano automaticamente dalla situazione di fatto sopra descritta.

L'oratore rileva che è possibile anche un'interpretazione diversa del testo del Governo, ovvero che gli effetti si producano esclusivamente nell'ipotesi in cui gli elementi *de quibus* siano attestati da una delle parti, salva la prova contraria di cui al secondo comma. Resta in particolare da chiarire, nell'ipotesi di dichiarazione unilaterale, chi sia legittimato a far valere l'insussistenza tra le due persone del rapporto di convivenza. Posto che la convivenza è un dato riscontrabile oggettivamente all'anagrafe, la prova contraria *ex* articolo 2 non potrebbe che riguardare l'esistenza dei vincoli affettivi e la reciproca assistenza e solidarietà materiale e morale. Dal momento che altri soggetti potrebbero essere contro-

interessati, il relatore ritiene che, qualora si intenda limitare tale potere al candidato *partner*, occorra prevederlo espressamente.

Non chiara risulta essere la disciplina del comma 3, particolarmente rilevante ai fini dello scioglimento del dubbio interpretativo di cui sopra. La norma prevede, in caso di dichiarazione non contestuale da parte dei conviventi, l'onere, in capo al convivente che l'ha resa, di darne comunicazione mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento. Il rinvio alla disposizione del regolamento anagrafico che prevede le dichiarazioni relative alla costituzione di famiglia o di convivenza appare insufficiente, considerando che nella fattispecie prevista dal disegno di legge la dichiarazione concerne solo due persone, per cui è evidente la rilevanza dell'atto attraverso il quale si chiarisce quali siano le due persone che, all'interno della famiglia anagrafica - la quale può essere composta da più di due persone -, debbano considerarsi conviventi ai sensi del disegno di legge. Dal tenore del comma 3 sembra sufficiente la dichiarazione compiuta da uno dei due conviventi. Ciò ancorchè in via di principio non possa escludersi - ed anzi debba auspicarsi - che in caso di convivenze numerose l'affetto e la reciproca assistenza non siano limitate a due sole persone.

Particolare rilievo assume il fatto che l'unico onere a carico di chi presenta la dichiarazione sia quello di darne comunicazione mediante raccomandata al convivente prescelto, non essendo previsto che gli effetti giuridici riconducibili alla dichiarazione siano collegati all'effettiva conoscenza da parte del destinatario. Ciò testimonia una certa ambiguità dell'impianto giuridico del disegno di legge, che non risolve il quesito se la fattispecie da cui derivano gli effetti dalla convivenza sia un mero fatto giuridico ovvero un atto giuridico ovvero ancora un negozio unilaterale, e in tale seconda ipotesi se debba essere considerato o meno un negozio recettizio. *Quid juris* se il destinatario della raccomandata non è d'accordo? E' pensabile configurare una fattispecie per cui una persona possa trovarsi legata da un vincolo giuridico senza volerlo e persino senza saperlo? La necessità di risolvere preliminarmente questa radicale ambiguità dell'impianto giuridico, rileva non soltanto dal punto di vista classificatorio quanto soprattutto in ordine agli effetti giuridici, e ai rischi di incertezza di fronte alle rilevanti conseguenze, ad esempio in materia successoria, che ne conseguono.

A tale proposito non è chiaro in particolare se l'altro soggetto possa eccepire di non aver mai provato alcun affetto nei confronti dell'autore della dichiarazione, ovvero che l'affetto non è più ricambiato. La questione assume contorni di grande rilevanza considerando che ai sensi dell'articolo 3 del disegno di legge in titolo, chiunque dichiari falsamente di essere convivente è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 3.000 a euro 10.000 e che tale sanzione penale

non riguarda solo la falsa dichiarazione sul fatto della coabitazione, essendo la formulazione dell'articolo 3 molto chiara nel distinguere tale ipotesi, anch'essa penalmente rilevante, dalla ipotesi della falsa dichiarazione di essere conviventi "ai sensi del presente disegno di legge".

Anche il comma 4 dell'articolo 1 pone rilevanti problemi. Nel prevedere infatti che l'esercizio dei diritti e delle facoltà previsti dal disegno di legge presuppone l'attualità della convivenza, la fattispecie astratta sembra riconoscere *a contrario* che il venir meno della convivenza comporti la decadenza dei diritti reciproci. Si pone così l'interrogativo su quale sia il fatto giuridico che fa venir meno il rapporto di convivenza, se il fatto materiale del venir meno della coabitazione, anche nell'ipotesi in cui si tratti di decisione condivisa dal *partner*, magari per motivi di lavoro o di studio, ovvero il venir meno del vincolo affettivo o del requisito consistente nella reciproca assistenza, e in tal caso in quale forma tale circostanza debba essere dichiarata o accertata.

La necessità di sciogliere il nodo all'inizio evidenziato in un senso o nell'altro si palesa anche in riferimento agli altri articoli del disegno di legge. Il relatore richiama infatti le esclusioni previste all'articolo 2 valutando criticamente l'inserimento, accanto alle ipotesi di condanna o rinvio a giudizio per omicidio anche tentato del coniuge o del convivente, quella dell'esistenza tra i *partner* di un rapporto di lavoro che comporti necessariamente la coabitazione. Tale esclusione, evidentemente ispirata alla giusta finalità di evitare dichiarazioni truffaldine, appare di dubbia costituzionalità ai sensi dell'articolo 3, nel momento in cui sembra escludere che possa avere rilievo giuridico il vincolo affettivo che sorga fra due persone legate da rapporti di lavoro aventi le caratteristiche descritte dalla norma, a differenza di ogni altro.

Tale problema secondo il relatore non si porrebbe invece qualora si seguisse la via indicata dai disegni di legge di iniziativa parlamentare che fondano il rapporto di convivenza su una comune dichiarazione di volontà.

Dopo aver fatto riferimento ai diritti di assistenza per malattia e ricovero, disciplinati dall'articolo 4 del disegno di legge in titolo, il relatore avanza il dubbio che l'assenza di una esplicita previsione del diritto di visita e di assistenza in carcere possa essere colmato attraverso il riferimento a quanto previsto attualmente per le persone legate da convivenza *more uxorio*, alla quale la fattispecie regolata dal disegno di legge non è sovrapponibile. La normativa contenuta all'articolo 5 relativa alle decisioni in materia di salute e per il caso di morte deve essere coordinata con la legge del 1999 in materia di trapianto di organi, la quale già prevede diritti in capo ai conviventi. Al riguardo il relatore osserva che in questa ipotesi il disegno di legge, a differenza di quanto previsto per altre materie, ritiene necessario prevedere

un'espressa disciplina in materia di salute, non avendo considerato sufficiente quella prevista per le convivenze *more uxorio* dalla normativa vigente. Dopo aver rilevato che l'articolo 6 del disegno di legge rinvia alla normativa comunitaria introdotta in Italia con il recente decreto legislativo 6 febbraio 2007, si sofferma sull'articolo 8 relativo ai diritti di successione nel contratto di locazione della comune abitazione. Il relatore richiama quanto disposto dalla sentenza della Corte costituzionale n.404 del 1988, la quale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 6, primo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392 nella parte in cui non prevede tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, il convivente *more uxorio*.

La norma, contenuta all'articolo 8, che prevede la convivenza triennale ai fini della successione potrebbe costituire un peggioramento rispetto a quanto già riconosciuto in via giurisprudenziale per i soli conviventi *more uxorio*; nè è sufficiente a riguardo, a suo avviso, quanto previsto dal primo comma dell'articolo 13

Quanto all'articolo 10 il relatore, apprezzando l'intento di promuovere l'estensione ai conviventi dei diritti previdenziali e pensionistici riconosciuti ai coniugi, sottolinea il carattere meramente ottativo della formulazione della norma.

Relativamente ai diritti successori riconosciuti in capo ai conviventi dall'articolo 11, il relatore, dopo aver preliminarmente rilevato l'opportunità che tale normativa sia collocata nel codice civile in modo da realizzare un opportuno coordinamento con la previgente normativa e con i diritti in essa previsti, osserva criticamente che la disciplina contenuta nel disegno di legge in titolo presenta alcune incongruenze soprattutto in riferimento al rapporto tra profili di successione legittima e profili di successione necessaria.

Quanto alle norme transitorie e finali dell'articolo 13, il relatore rileva che, benché sia corretta la previsione del diritto di anticipazione dei termini di decorrenza della convivenza al fine di tenere conto dei preesistenti rapporti di convivenza che presentino tutte le caratteristiche contenute nella nuova normativa, non appare chiaro ancora una volta chi sia la persona legittimata a far valere la preesistenza del rapporto di convivenza, considerando che il secondo comma dell'articolo 13 usa la formulazione impersonale "può essere fornita la prova di una data di inizio anteriore", e tale indeterminatezza potrebbe aprire la strada ad abusi.

Il relatore ritiene in conclusione che il Parlamento sia chiamato preliminarmente a sciogliere il nodo circa i presupposti che danno vita o determinano la cessazione al rapporto di convivenza attributivo delle situazioni giuridiche che si ritenga debbano derivare. Se si opta per un regime dichiaratorio di una situazione di fatto caratterizzata dalla coabitazione e dall'esistenza di un vincolo

affettivo, occorre stabilire se gli effetti si producano automaticamente, ovvero se a una parte sola debba essere attribuito il potere di stabilire, ed eventualmente di ritenere cessato, quel vincolo affettivo e giuridico, lasciando però in tal caso al giudice civile e anche a quello penale (in base alla lettera c) dell'articolo 2) di stabilire se davvero i due *partner* erano legati o meno da un affetto reciproco, a partire da quale giorno e fino a quale momento o ancora se altre e più coerente soluzioni possano rinvenirsi.

Qualora invece si ritenga necessaria una dichiarazione di volontà, comune ad entrambe le parti, secondo la logica civilistica, è necessario definire il contenuto tipico, le forme di pubblicità, i possibili limiti sul piano dell'ordine pubblico anche con riferimento all'articolo 29 della Costituzione, l'opponibilità ai terzi, le modalità e le conseguenze della cessazione del rapporto, i diritti e le prestazioni sociali attivabili nei confronti dello Stato, i doveri conseguenti al rapporto di reciproca assistenza e solidarietà.

Ritiene in conclusione che la materia debba essere affrontata nel corso della discussione generale in modo libero e aperto, senza vincoli precostituiti, e che solo al termine della medesima possa essere definita la via da seguire per l'ulteriore esame.

Propone quindi che l'esame del disegno di legge n. 1339 prosegua congiuntamente con gli altri disegni di legge in materia.

La Commissione concorda

Il senatore CASTELLI (*LNP*) ritiene che, prima che inizi la discussione generale, il ministro Rosy Bindi dovrebbe pronunciarsi sui numerosi e strutturali dubbi espressi dal relatore sul disegno di legge del Governo.

Il senatore D'ONOFRIO (*UDC*) ritiene opportuno far precedere la discussione generale da un ciclo di audizioni dei rappresentanti delle diverse categorie sociali ed esponenti culturali interessati, sotto molteplici aspetti, al provvedimento.

Il senatore MANZIONE (*Ulivo*) auspica che l'esame parlamentare dei disegni di legge in materia di unioni civili possa svolgersi secondo un metodo condiviso di attenzione ai profili giuridici dei diversi istituti coinvolti. Appellandosi al senso di responsabilità di tutte le forze politiche, si augura che prevalga in Commissione la concorde esigenza di offrire risposte adeguate e di alto profilo ad

esigenze che stanno prepotentemente emergendo nella società italiana e rispetto alle quali è doveroso l'intervento del Parlamento.

Il senatore BIONDI (*FI*), dopo aver espresso il proprio personale apprezzamento nei confronti della profondità e della ricchezza della relazione del presidente Salvi, ritiene opportuno muoversi su un orizzonte squisitamente giuridico rispetto al quale ogni altra istanza, ideologica, etica o religiosa risulta inevitabilmente recessiva. Il disegno di legge da lui presentato costituisce, ad avviso dell'oratore, una risposta adeguata e razionale alla esigenza di libera autodeterminazione della propria condizione manifestata dai cittadini che desiderano convivere senza accedere all'istituto matrimoniale. La soluzione più adeguata è infatti quella che affida all'autonomia delle parti e allo strumento contrattuale la definizione dei diritti e doveri ai quali i *partner* desiderano vincolarsi. Ciò al fine di evitare, attraverso un istituto di ibrida genesi, di introdurre nell'ordinamento giuridico una forma minore di matrimonio, oltretutto strutturata in modo del tutto incongruo. Qualora si intendesse procedere in un senso diverso rispetto all'indirizzo privatistico sotteso al disegno di legge da lui presentato, il senatore preannuncia che ritirerà il disegno di legge medesimo. In conclusione l'oratore teme che il Governo, dopo aver presentato un proprio disegno di legge in materia, si sottragga ambiguamente alle proprie responsabilità di fronte al Parlamento.

Il senatore CARUSO (*AM*) chiede al rappresentante del Governo di esprimere le sue considerazioni in riferimento alla relazione del presidente Salvi e di palesare eventuali possibili diverse interpretazioni delle norme contenute nel disegno di legge in titolo.

Il ministro Rosy BINDI, in riferimento alle considerazioni conclusive del senatore Biondi precisa che il Governo, presentando il disegno di legge sulle unioni civili ha ottemperato ad una esplicita mozione parlamentare approvata dalla Camera dei deputati, che impegnava il Governo a presentare un proprio disegno di legge entro il 15 febbraio di questo anno. Dichiara inoltre che intende riservarsi di intervenire in merito alle puntuali osservazioni del presidente Salvi. Rileva però che la posizione del Governo sul tema delle unioni civili, così come su tutti i temi eticamente sensibili o comunque che necessitano di una vasta condivisione, ha sempre teso a valorizzare il ruolo del Parlamento, ciò che non sempre è avvenuto nella scorsa legislatura.

L'unico punto sul quale il Governo ha espresso una posizione chiara - e che, a suo parere, deve essere ritenuta vincolante per la maggioranza, non solo alla luce del programma, ma degli stessi principi costituzionali - è l'esigenza che non si introducano nell'ordinamento nuovi istituti giuridici ma si riconoscano i diritti e i doveri che conseguono all'esistenza di un vincolo affettivo e di uno stato di convivenza certificato dall'ufficiale dello stato civile.

Il presidente SALVI ritiene, anche alla luce della richiesta del senatore D'Onofrio, che sia opportuno valutare il percorso da seguire per l'esame dei disegni di legge in titolo in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, che egli pertanto convoca per le ore 15 di domani.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE avverte che la seduta, già convocata per le ore 14,30 di domani, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 16,30.