

# DISEGNO DI LEGGE RECANTE DIRITTI E DOVERI DELLE PERSONE STABILMENTE CONVIVENTI.

## Relazione

Il disegno di legge disciplina diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi ed ha nell'articolo 1 la propria struttura portante, poiché tale articolo:

- a) introduce nell'ordinamento, in via generale, la nozione di diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi;
- b) ne individua il presupposto, cioè la situazione di fatto cui la legge ricollega il riconoscimento dei diritti e l'adempimento dei doveri;
- c) stabilisce le forme attraverso cui la situazione di fatto può essere provata.

Quanto ad *a)*, va anzitutto rilevato che singoli diritti sono stati riconosciuti ai conviventi dal legislatore nazionale e regionale, dalla giurisprudenza costituzionale e di merito, dalla normativa comunitaria. In particolare la Corte Costituzionale, se da un lato ha più volte e anche recentemente ribadito che l'art. 29 Cost., riconoscendo i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, prescrive uno *status* privilegiato del modello costituzionale di famiglia, un suo plusvalore costituzionale (cosiddetto regime premiale o incentivante), dall'altro ha altresì dato rilievo alle convivenze *more uxorio*, escludendo peraltro la generalizzata estensione delle norme dettate per il modello costituzionale di famiglia a queste situazioni. In particolare la Corte ha imposto anche per tali conviventi il rispetto dei diritti inviolabili (ad es. il diritto di abitazione) e ha ammesso che il legislatore possa, relativamente a profili particolari, dettare una disciplina, inevitabilmente "leggera" e "essenziale", che riconosca alle persone, che fanno parte di convivenze caratterizzate da requisiti di durata e di relativa stabilità, taluni diritti e facoltà, rinvenendone il fondamento costituzionale nell'art. 2, il quale estende la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (oltre che come singolo) anche nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede altresì l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà.

Quanto a *b)*, viene chiarito che la situazione di fatto di stabile convivenza rilevante per i diritti e i doveri previsti dal disegno di legge è quella di due persone maggiorenni e capaci, anche dello stesso sesso, unite da reciproci vincoli affettivi, che si prestano assistenza e solidarietà materiale e morale e che non siano legate da vincoli di matrimonio, parentela in linea retta entro il primo grado, affinità in linea retta entro il secondo grado, adozione, affiliazione, tutela, curatela o amministrazione di sostegno.

L'inclusione di persone legate da vincoli affettivi diversi da quelli di carattere sentimentale o sessuale ha un rilievo sistematico volto a rendere ancora più esplicito il riferimento che il titolo del d.d.l. fa alle "persone stabilmente conviventi", non limitando l'applicazione della presente legge alle sole coppie di fatto, ma estendendone l'ambito a relazioni (quali quelle tra nonno e nipote, o tra fratelli) caratterizzate da elementi di solidarietà e di assistenza strettamente intrecciati agli elementi di ordine affettivo.

La chiarezza con cui il d.d.l. sottolinea che presupposto della rilevanza giuridica (e cioè della titolarità dei diritti, dei doveri e delle facoltà) è la situazione di fatto e non un patto tra i conviventi o altro elemento consensuale vale anche a differenziare nettamente il modello prescelto da soluzioni presenti in altri ordinamenti.

Quanto a c), il d.d.l. si fonda sul principio secondo cui la situazione di fatto rilevante è provata dalle risultanze anagrafiche secondo la normativa già vigente, che prevede la residenza comune di persone legate da vincoli affettivi. Il comma 2 chiarisce che la convivenza che abbia le caratteristiche di cui al comma 1 si presume qualora le risultanze anagrafiche siano conformi agli articoli 4, 13, comma 1, lettera b), 21 e 33 del regolamento anagrafico, che disciplinano la cosiddetta "famiglia anagrafica". In questo modo l'anagrafe non viene meno alla sua funzione che è quella di fotografare situazioni di fatto esistenti, senza effetti costitutivi. Naturalmente, poiché l'obiettivo è quello di far emergere situazioni di fatto e, quindi, la realtà delle convivenze nei termini nei quali queste effettivamente si manifestano, è consentito a chiunque dare la prova contraria della sussistenza degli elementi che di fatto danno vita ad una convivenza rilevante per la legge. Per quanto attiene all'inizio e al termine della convivenza, chiunque ne abbia interesse può fornire la prova che la convivenza è iniziata successivamente o è terminata in data diversa rispetto alle risultanze anagrafiche. Ai sensi dell'art. 13, comma 2 (*Disposizioni transitorie e finali*), entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge può essere altresì fornita la prova di una data di inizio della convivenza anteriore a quella delle risultanze anagrafiche, salvo per quanto attiene ai trattamenti previdenziali e pensionistici.

Il comma 3 stabilisce il principio che la dichiarazione all'ufficio dell'anagrafe ai sensi della vigente normativa possa essere resa dai conviventi anche non contestualmente, purché la persona che la rende provi, attraverso l'esibizione della ricevuta di ritorno della apposita raccomandata, di aver avvertito del fatto anche l'altra parte.

Il comma 4 limita l'esercizio dei diritti e delle facoltà della legge alle convivenze che siano in atto; il comma 5 estende le disposizioni anche all'anagrafe dei residenti all'estero; il comma 6 chiarisce che il termine "convivente" usato nella legge si riferisce alle persone

legate dai vincoli di cui al comma 1. Il comma 7 chiarisce che la convivenza può essere instaurata con una sola persona per volta, nel senso che è impossibile attivare contemporaneamente più procedure anagrafiche aventi il contenuto di cui all'art. 1, commi 2 e 3.

L'articolo 2 integra la previsione dell'articolo 1 per quanto attiene ai soggetti nei confronti dei quali la legge non trova applicazione. Vi si trovano, oltre alle persone che siano state condannate, rinviate a giudizio o sottoposte a misura cautelare per gravi reati consumati o tentati nei confronti del coniuge o del convivente dell'altra, le persone legate da rapporti contrattuali, anche lavorativi, che comportino necessariamente l'abitare in comune. Quest'ultima esclusione ha principalmente la finalità di impedire raggiri a danno di persone che abbiano necessità di avvalersi dei servizi di altre per raggiungere la propria autonomia, ma anche quella di impedire che, con il meccanismo di legge, si eludano le disposizioni in materia di lavoro e previdenza.

L'articolo 3 introduce una apposita sanzione penale – da uno a tre anni di reclusione e la multa da 3000 a 10000 euro- per chi chiede l'iscrizione anagrafica in assenza di coabitazione o dichiara falsamente di essere convivente ai sensi dell'articolo 1; prevede inoltre che la falsa dichiarazione produce la nullità degli atti conseguenti e che i pagamenti fatti in base ad essa sono ripetibili. Si tratta anche in questo caso di una disposizione che intende circondare di forti cautele l'utilizzo degli effetti della legge e di scoraggiare ogni abuso.

L'articolo 4 non solo sancisce da un lato il diritto del convivente, che dà per presupposto, ad assistere e curare l'altro convivente, ma attribuisce alla previsione immediata operatività ponendo l'obbligo, a carico delle strutture ospedaliere e di assistenza, pubbliche e private, di disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso, analogamente a quanto fanno abitualmente con la carta dei servizi, per i familiari.

L'articolo 5 prevede che ciascun convivente, nei limiti delle disposizioni vigenti, possa designare l'altro come suo rappresentante per le decisioni da assumere in materia di salute in caso di incapacità di intendere e di volere o in materia di donazione di organi, di trattamento del corpo e di celebrazioni funerarie in caso di morte. La disposizione ha il

senso di consentire alla persona di affidare al convivente le proprie decisioni affinché egli le esegua. Con riguardo ai trattamenti sanitari, nonostante già oggi il giudice possa, laddove lo ritiene, indicare il convivente quale soggetto deputato alla decisione in merito ai trattamenti sanitari urgenti concernenti l'altro convivente, si è ritenuto che porre questo onere direttamente a carico del convivente non urta con il sistema, evita di rimettersi alla discrezionalità dei singoli giudici e garantisce una più celere definizione dei singoli casi, la cui soluzione risulta frequentemente incompatibile con i tempi del procedimento giurisdizionale, sia pure d'urgenza .

Con riguardo alla materia della donazione degli organi, è vero che l'art. 23, comma 2, della legge 91 del 1999, ai fini dell'opposizione alla donazione degli organi del *de cuius* , parifica il convivente al coniuge , ma tale disposizione si riferisce solo al convivente "more uxorio", con esclusione quindi di tutte gli altri conviventi.

In ogni caso, non si tratta di consentire che possa essere data al convivente carta bianca in materia di diritti strettamente personali, ma di permettere che il convivente possa far valere la volontà della persona ormai priva di capacità di intendere e volere o morta. Il convivente rappresenta la volontà dell'altro esattamente come l'esecutore testamentario; l'unica differenza sta nel fatto che, in alcuni casi, il soggetto non è ancora morto. La forma in cui la volontà di designazione deve esprimersi è quella della scrittura autografa e, in caso di impossibilità, della scrittura sottoscritta da tre testimoni.

L'articolo 6 si propone di dare attuazione alla direttiva comunitaria n. 2004/38/CE, introducendo una nuova ipotesi di permesso di soggiorno per convivenza per il cittadino straniero extracomunitario o apolide e il diritto all'iscrizione anagrafica per il cittadino comunitario che non abbia un autonomo diritto di soggiorno.

L'articolo 7 sancisce in legge nazionale un principio ormai vigente in tutte le leggi e i bandi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica e di edilizia popolare. La ratio dell'edilizia popolare e residenziale pubblica è infatti quella di sovvenire alle necessità dei nuclei composti da più persone con precedenza sui nuclei monopersonali e da molto tempo ormai nei bandi di concorso per l'assegnazione di alloggi l'ipotesi delle convivenze è regolarmente valutata. Il principio espresso dal comma integra un livello essenziale del relativo diritto all'abitazione.

L'articolo 8, comma 1, generalizza e disciplina un'ipotesi spesso affrontata dalla giurisprudenza e risolta in senso favorevole ai conviventi in caso di morte del partner e di convivente "abbandonato" con figli comuni. La norma per un verso conferma nei termini anzidetti il diritto alla successione nel contratto di locazione, per un altro lo estende, nel caso di mancanza di figli comuni, alle persone conviventi da almeno tre anni.

La limitazione dei tre anni discende dalla volontà di evitare situazioni appositamente precostituite e di garantire la serietà della convivenza, serietà che è presunta in caso di esistenza di figli.

L'art. 9 stabilisce che la legge e i contratti collettivi disciplinano i trasferimenti e le assegnazioni di sede dei conviventi, dipendenti pubblici e privati, al fine di agevolare il mantenimento della comune residenza degli stessi. La norma mira a consentire il riconoscimento della legittima aspettativa dei conviventi ad una vita comune, compatibilmente con le esigenze dell'attività professionale di entrambi. Posto che le problematiche connesse alla assegnazione della sede di servizio, come anche gran parte di quelle che concernono i trasferimenti riguarderanno individui di giovane età, non si è preteso un periodo di convivenza particolarmente lungo, bensì quello minimo per poter considerare stabile la convivenza ai fini che interessano e cioè la legittimazione ad usufruire di una agevolazione ai fini del trasferimento di sede (tre anni). Al secondo comma la disposizione prevede poi che il convivente che abbia prestato attività lavorativa continuativa nell'impresa di cui sia titolare l'altro convivente possa chiedere, salvo che l'attività medesima si basi su di un diverso rapporto, il riconoscimento della partecipazione agli utili dell'impresa, in proporzione dell'apporto fornito. La disposizione si pone in linea con un recente orientamento giurisprudenziale teso a dare riconoscimento, laddove non sia individuabile altra tipologia giuridica di rapporti interpersonali, al lavoro svolto dal convivente nell'"impresa familiare". In quella sede, posto che il carattere residuale dell'impresa familiare mira proprio a coprire tutte quelle situazioni di apporto lavorativo all'impresa del congiunto, parente entro il terzo grado o affine entro il secondo grado, che non rientrino nell'archetipo del rapporto di lavoro subordinato o per le quali non sia raggiunta la prova dei connotati tipici della subordinazione, con l'effetto di confinare in un'area ben più limitata quella del lavoro familiare gratuito, la Cassazione (da ultimo con sentenza 5632 del 15 marzo 2006) ha sottolineato l'estensibilità del citato principio "alla famiglia di fatto consistente in una convivenza more uxorio ove la prestazione lavorativa sia resa nel contesto di un'impresa familiare". Peraltro, non è prevista l'assimilazione al lavoro prestato dal familiare nell'ambito dell'attività di impresa ai sensi del 230-bis del

codice civile, non solo per il mancato riferimento al diritto al mantenimento – che in questo caso potrebbe desumersi *aliunde* dall'obbligo generale di assistenza e solidarietà morale e materiale che grava sui conviventi ai sensi dell'art. 1 della presente legge – bensì per l'irrelevanza della condizione patrimoniale del nucleo di appartenenza e per la mancata compartecipazione alla proprietà dei beni acquistati e agli incrementi dell'azienda. Non vi è inoltre alcun riferimento al ruolo partecipativo nelle decisioni che concernono l'impiego degli utili e degli incrementi, la gestione straordinaria dell'impresa, gli indirizzi produttivi e la cessazione dell'impresa. Si tratta quindi di due previsioni distinte sotto il profilo fattuale ed effettuale, sia pure con elementi comuni.

L'art. 10, in materia di trattamenti previdenziali e pensionistici, contiene un rinvio alla imminente disciplina di riordino del sistema pensionistico, fissando i parametri cui il legislatore si dovrà attenere in sede di riconoscimento dei trattamenti da attribuire al convivente superstite. In particolare, in sede di riordino della normativa previdenziale e pensionistica, il legislatore dovrà necessariamente tener conto sia della durata della convivenza, stabilendo un termine minimo al di sotto del quale siffatta convivenza non fa maturare alcun diritto e commisurando le prestazioni fornite alla durata della stessa, sia delle condizioni economiche e patrimoniali del convivente superstite. L'istituto previdenziale che si andrà a prefigurare ha come obiettivo la tutela di situazioni di svantaggio economico del convivente superstite, non sormontabili dalle sue personali condizioni economiche e patrimoniali e comunque proporzionali alla durata della convivenza, al fine di evitare il possibile perpetrarsi di situazioni di abuso.

L'art. 11, in materia successoria, interviene a vari livelli. A livello fiscale introduce una normazione di favore che tende a perequare l'imposta di successione del convivente agli altri successibili; in particolare la tassa di successione, che oggi per il convivente è fissata all'8 per cento (al pari di qualsiasi "estraneo"), scende al cinque per cento, un punto percentuale in meno della successione di fratelli e sorelle e un punto percentuale in più della successione del coniuge. Con riguardo alla regolamentazione del diritto successorio, ad oggi l'unico modo per garantire una tutela efficace al convivente era l'autoregolamentazione, e cioè la stipulazione di un negozio testamentario diretto a disciplinare taluni aspetti di natura patrimoniale al fine di garantirgli il godimento di alcuni diritti successori. Ferma la libertà del convivente di disporre a mezzo di testamento dei suoi beni senza il gravame della previsione di ulteriori riservatari, oltre quelli già previsti per legge (coniugi, figli e ascendenti, limitatamente al caso dell'assenza di figli), la

disposizione ha inteso tutelare il convivente superstite per l'ipotesi di decesso senza che il *de cuius* abbia disposto volontariamente delle proprie sostanze. In questi casi è previsto che il convivente superstite succeda, nel contesto della successione legittima, con quote diversificate a seconda che concorra con parenti più o meno prossimi. In particolare si è distinta l'ipotesi in cui il convivente superstite concorra con i figli per garantire a questi una quota particolarmente importante dell'asse ereditario. Se il convivente superstite concorre con un solo figlio ha diritto ad un terzo dell'eredità complessiva, se concorre con due o più figli la quota scende ad un quarto. Laddove il convivente concorre nella successione con ascendenti e fratelli o sorelle, allo stesso compete la metà dell'asse ereditario, in loro assenza e in presenza di parenti comunque entro il terzo grado i due terzi. Solo in assenza di parenti prossimi del defunto, e cioè di parenti entro il terzo grado al convivente compete l'intera eredità.

Ai fini della successione legittima si richiede una prolungata convivenza, dimostrativa dell'effettività e profondità del vincolo affettivo che lega i due soggetti (9 anni).

Al convivente è infine attribuito il diritto di abitazione nella casa del convivente deceduto o comune, fatti salvi i diritti dei legittimari. Si è inteso salvaguardare l'interesse del convivente a restare nel contesto abitativo in cui egli ha vissuto anche lungamente con il *de cuius*, imputando tuttavia il controvalore di siffatto diritto, che può anche avere una considerevole consistenza economica in termini di compressione del diritto di proprietà degli altri eredi, alla quota di pertinenza del convivente superstite.

L'art. 12 riconosce un importante dovere solidaristico in caso di cessazione della convivenza oltre i tre anni. Laddove uno dei conviventi versi in stato di bisogno e non sia in grado di provvedere al proprio mantenimento, l'altro convivente è tenuto a prestare gli alimenti con precedenza sugli altri obbligati. L'assegno alimentare che qui si disciplina vale a garantire al soggetto in situazioni di disagio economico, che verosimilmente ha prestato affidamento sul perdurare della convivenza, un sostegno economico di sopravvivenza per un periodo congruo. L'assegno risponde a ragioni meramente solidaristiche. Si tratta di una provvidenza che compete per un periodo determinato in proporzione alla durata della convivenza e che non mira a compensare il contributo personale ed economico dato durante la convivenza, né a risarcire il convivente debole in conseguenza della disposta cessazione del rapporto. Il presupposto per la concessione dell'assegno alimentare è l'insufficienza dei mezzi per vivere. Peraltro, proprio in ragione della sua natura giuridica (misura volta a fronteggiare una situazione quasi emergenziale, connessa all'affidamento

che il convivente economicamente più debole poteva aver fatto circa il protrarsi del rapporto affettivo e che lo ha lasciato, quanto meno temporaneamente, sprovvisto di mezzi di sostentamento) l'obbligo cessa qualora l'avente diritto contragga matrimonio o inizi una nuova convivenza ai sensi dell'articolo 1.

L'art. 13 detta disposizioni transitorie e finali, che mirano anzitutto a garantire l'estensione a tutti i conviventi di cui alla presente legge situazioni giuridiche soggettive di diritti e obblighi previsti da altre disposizioni vigenti per situazioni pure di convivenza, salvi in ogni caso i presupposti e le modalità previste dalle relative disposizioni.

Esigenze finanziarie di compatibilità con il bilancio hanno impedito la possibilità di consentire una retrodatazione della convivenza ai fini dell'acquisto dei diritti previdenziali, la cui natura giuridica, il cui rapporto di proporzionalità diretto con la durata della convivenza e inverso con le condizioni economiche e patrimoniali del convivente superstite saranno definiti in autonoma disciplina legislativa.

Per tale ragione si è fissato il termine di 9 mesi dall'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di diritti dei conviventi affinché i soggetti già legati da vincolo affettivo rilevante ai fini della presente legge possano far valere la retrodatazione dell'inizio della convivenza medesima, esclusi in ogni caso i benefici di cui all'art. 10 per le motivazioni sopra esposte. La prova della durata della convivenza potrà essere fornita con gli stessi criteri impiegati quotidianamente in sede giurisdizionale da chi rivendica diritti già riconducibili a situazioni di convivenza.

A fini meramente chiarificatori si ribadisce che devono intendersi esclusi i periodi in cui per uno o per entrambi i conviventi sussistevano i legami di cui all'articolo 1, comma 1, e le cause di esclusione di cui all'articolo 2.

Al fine di non far gravare sul soggetto divorziato i periodi, alle volte assai lunghi, di attesa del giudicato nel procedimento di divorzio e stante la liceità di convivenze post separazione – tanto che di esse si tiene conto ai fini della determinazione dell'ammontare dell'assegno divorzile – si è previsto la possibilità di computare nel periodo di convivenza anche il tempo trascorso in costanza di separazione e prima della sentenza definitiva di divorzio, decorsi i tre anni di separazione calcolati a far tempo dall'avvenuta comparizione dei coniugi innanzi al presidente del tribunale.

Anche al fine di evitare duplicazioni di benefici derivanti dalla convivenza e dalla condizione di divorziato, si è stabilito che i diritti patrimoniali, successori o previdenziali e le agevolazioni previsti dalle disposizioni vigenti a favore dell'ex coniuge cessano quando

questi risulti convivente ai sensi della presente legge. Analogamente i diritti patrimoniali, successori o previdenziali e le agevolazioni previsti dalla legge sui diritti dei conviventi cessano qualora uno dei conviventi contragga matrimonio.

L'art. 14 fissa gli oneri finanziari gravanti sul bilancio dello Stato in virtù dell'entrata in vigore della presente disciplina e quantificati solo a decorrere dal 2008. Non sono state previste spese per il 2007 poiché i tempi per l'approvazione finale del presente testo, valutati congiuntamente con i tempi per avviare una ordinaria procedura successoria, con i conseguenti oneri fiscali, rendono inevitabile che le prime spese si producano solo nel prossimo anno. L'ammontare della spesa è stato quantificato tenendo conto della circostanza che la riduzione dell'aliquota per il convivente si accompagna al suo riconoscimento della condizione di erede legittimo, con la possibilità di succedere pure in assenza di disposizione testamentaria, nei limiti delle quote definite.