

XVII legislatura

**A.S. 14 e abb. (T.U.):
"Regolamentazione delle unioni civili
tra persone dello stesso sesso e
disciplina delle convivenze"**

Luglio 2015
n. 102



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

SBilancioCU@senato.it

 [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)

Direttore dott. Renato Loiero

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti
finanziari dei testi legislativi**

dott. Fortunato Lambiase

tel. 3786

**Verifica della quantificazione degli oneri connessi
a testi legislativi in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione degli oneri connessi
a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Daniele Bassetti

tel. 3787

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2015). Nota di lettura, "A.S. 14 e abb (T.U.):"Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"". NL102, luglio 2015, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

<i>PREMESSA</i>	1
TITOLO I DELLE UNIONI CIVILI	1
<i>Articolo 3 (Regime giuridico dell'unione civile tra persone dello stesso sesso)</i>	1
<i>Articolo 4 (Diritti successori)</i>	8

PREMESSA

Il provvedimento è munito di relazione tecnica.

Si analizzano esclusivamente le disposizioni suscettibili di determinare effetti finanziari, tutte riconducibili all'articolo 3 e all'articolo 4 del presente disegno di legge, che implica l'estensione alle coppie unite civilmente degli istituti giuridici ed economici rappresentati dalla detrazione per coniuge a carico, dall'assegno per il nucleo familiare (ANF) e dalla pensione ai superstiti.

Per i profili di copertura si segnala inoltre che il provvedimento determina oneri che costituiscono diritti soggettivi ai quali occorrerà accompagnare apposite previsioni di spesa. In proposito, si rammenta che ogni qualvolta una norma che determina le condizioni o i presupposti per il sostenimento di un maggior onere a carico del bilancio dello Stato, sia sotto forma di maggiore spesa che di minore entrata, risulti essere formulata sotto forma di "previsione di spesa", l'articolo 17, comma 1, della legge di contabilità prescrive che la stessa debba essere sempre accompagnata anche dalla previsione di una specifica clausola di salvaguardia, che sia idonea a compensare gli eventuali effetti d'oneri aggiuntivi che dovessero presentarsi a consuntivo a fronte della previsione formulata. Il comma 12 del medesimo articolo 17 della legge di contabilità indica i criteri e le misure cui deve ispirarsi la suddetta clausola, al fine di corrispondere a canoni di effettività ed automaticità della compensazione dei maggiori oneri che dovessero manifestarsi rispetto alla copertura indicata dalla norma.

TITOLO I **DELLE UNIONI CIVILI**

Articolo 3

(Regime giuridico dell'unione civile tra persone dello stesso sesso)

Il presente articolo disciplina l'istituto dell'unione civile attraverso un rinvio alle previsioni del codice civile relative al matrimonio.

La RT evidenzia che questo rileva ai fini fiscali, previdenziali ed assistenziali.

La RT si sofferma sulle detrazioni fiscali per coniuge a carico il cui ambito applicativo riguarderà, con il varo della riforma, anche le unioni civili tra persone dello stesso sesso. In proposito assume in 67.000 il numero di coppie potenzialmente interessate, indica in euro 690 il valore della detrazione media

per coniuge a carico ed assume quale percentuale di possibili beneficiari della detrazione il 35% delle coppie (dato desunto dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche). La platea soggettiva è stata determinata sulla base del numero di coppie rilevata dal censimento nazionale nel 2011 in Germania, pari a 67.000, e in ragione delle analogie riscontrabili tra l'istituto già ampiamente sperimentato nel predetto Paese europeo ed il testo normativo in esame. La RT ipotizza quindi che il 25 % delle potenziali coppie acceda al nuovo istituto già dal primo anno e che il restante 75% vi acceda invece nei 9 anni successivi. Giunge quindi a stimare una perdita di gettito per il primo anno di circa 4 mln di euro (67.000 x 35% x 690 x 25%) che si incrementa di 1,3 mln di euro per ogni anno successivo al primo fino al decimo nel quale la perdita di gettito è quantificata in 16 mln di euro. Gli effetti finanziari sono riportati nella tabella che segue, ipotizzando l'entrata in vigore a partire dal 2016.

(Oneri in milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
IRPEF	3,2	5,6	6,6	7,9	9,3	10,6	12	13,3	14,7	16

Al riguardo si evidenzia come la quantificazione degli oneri associati all'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari della detrazione fiscale per coniuge a carico in conseguenza della riforma dipenda significativamente dalla stima dei beneficiari (il numero di coppie dello stesso sesso nelle quali un coniuge è fiscalmente a carico). La RT, per determinare il numero di coppie potenzialmente interessate dalla riforma - rinvenendo analogie tra l'istituto vigente in Germania ed il contenuto della proposta normativa *in itinere* - assume a base della stima lo stesso numero di coppie (67.000) che è stato rilevato dal censimento nazionale del 2011 in Germania, considerandone poi quali potenziali beneficiari della detrazione il 35% (23.450).

In proposito andrebbe chiarita la linea argomentativa espressa in RT; non è infatti chiaro come l'affermata analogia nella regolamentazione, in assenza di altre considerazioni ed elementi, possa aver condotto ad assumere *tout court* il dato risultante dall'esperienza tedesca (peraltro risalente al 2011)¹ come equivalente al numero di coppie italiane dello stesso sesso interessate alle unioni. Si ricorda che l'ISTAT, in una rilevazione riferita alla popolazione omosessuale nella società italiana nell'anno 2011², ha evidenziato che circa un milione di persone³ si è dichiarato omosessuale o bisessuale (pari al 2, 4% della popolazione residente)⁴. I dati raccolti - si legge nello studio - non possono essere posti come indicativi della effettiva consistenza della popolazione omosessuale in Italia ma

¹ 5 anni prima rispetto alla ipotizzabile entrata in vigore della riforma (anno 2016).

² In Statistiche report del 17 maggio 2012.

³ Considerato l'intervallo di confidenza, la stima oscilla tra 889.000 e 1.220.000.

⁴ Il 15,6 % non ha risposto al quesito mentre il 5% ha scelto la risposta "altro" senza specificazione.

solo di quella che ha deciso di dichiararsi.⁵ La rilevazione poi considera altre componenti per individuare l'orientamento sessuale (l'attrazione sessuale, l'innamoramento e l'aver avuto rapporti sessuali) in relazione alle quali giunge a stimare in circa 3 milioni di individui (6,7% della popolazione) coloro i quali si sono apertamente dichiarati omosessuali/bisessuali o che, nel corso della loro vita, si sono innamorati o hanno avuto rapporti sessuali con una persona dello stesso sesso, o che sono oggi sessualmente attratti da persone dello stesso sesso. Non è invece fornita una stima del numero delle coppie omosessuali e sulla loro composizione. Un dato pertinente si rinviene invece nell'ultimo censimento ISTAT (anno 2011) nel quale la fattispecie (coppie dello stesso sesso) è stata espressamente oggetto di rilevazione; dal censimento è risultato che le coppie conviventi dello stesso sesso sono 7513, di cui 529 con figlio. Si tratta di un dato significativamente inferiore rispetto a quello posto a base della quantificazione (67.000 coppie) - che dunque parrebbe sotto tale profilo prudenziale rispetto alla diversa opzione di porre a parametro della stima le risultanze del censimento 2011 - ma anche non del tutto coerente con la rilevazione statistica di cui si è dato conto sopra (che indica in circa 1 mln gli individui che si sono dichiarati omosessuale o bisessuale). Il parametro numerico posto a base della quantificazione non può essere positivamente verificato, in assenza di altri elementi informativi, presentando significativi profili di incertezza anche perché si tratta di un dato assunto dall'esperienza di un altro Paese con caratteristiche di popolazione, economiche, culturali, religiose differenti da quelle italiane; aspetti questi che potrebbero avere riflessi circa il numero (ed il suo andamento nel tempo) delle coppie omosessuali italiane potenzialmente interessate alle unioni civili.

Non sono state poi fornite informazioni ed elementi a supporto delle ipotesi percentuali indicate (il 25% dei possibili beneficiari della detrazione dati per fruitori il primo anno, e la restante percentuale nei nove anni successivi), dell'incremento, di pari importo, degli oneri fino al decimo anno e della successiva stabilizzazione. Non si è tenuto conto, anche dopo il decimo anno, della possibile variazione nel tempo del numero di coppie potenzialmente interessate al nuovo istituto, prevedibilmente nella direzione di un loro incremento per effetto della piena assimilazione/acquisizione della riforma nel tessuto socio/culturale del Paese.

Quanto alla stima dell'importo medio della detrazione per coniuge a carico, la stessa appare coerente con la fascia di contribuenti con un reddito complessivo maggiore di 15.000 e non superiore a 40.000 euro⁶. Per i redditi

⁵ Si precisa che è stata utilizzata una tecnica rispettosa della privacy dei rispondenti (utilizzo di busta chiusa e sigillata e impossibilità per l'intervistatore di verificare le risposte).

⁶ La detrazione teoricamente spettante è pari a 690 euro ma quella effettivamente spettante diminuisce con l'aumentare del reddito. Per i redditi complessivi superiore a 29.000 euro ed inferiori a 35.200 euro la detrazione di 690 euro è aumentata di un importo che varia da 10 a 30 euro.

complessivi non superiori a 15.000 euro la detrazione teorica spettante è invece di 800 euro. La stessa diminuisce con l'aumentare del reddito.

La RT non tiene poi conto della quantificazione degli oneri finanziari riferibili alla possibilità per tali coppie beneficiarie della detrazione in esame di poter portare in detrazione spese riferibili al coniuge a carico (spese sanitarie, per interessi da mutui, spese sostenute da soggetti diversamente abili per sussidi informatici o di altra natura, spese per premi assicurativi o per istruzione superiore o universitaria etc.)⁷ La condizione di coniuge derivante dall'unione civile potrà avere riflessi anche in ordine alla spettanza di altre detrazioni fiscali (ad esempio per ristrutturazione, risparmio energetico, acquisto di mobili).

Sui profili sopra evidenziati appaiono necessari chiarimenti.

In relazione all'ANF, **la RT** ricorda che l'INPS, non avendo dati analitici di natura contributiva e reddituale relativamente alle coppie dello stesso sesso, ha adottato prudenzialmente le seguenti ipotesi:

- che il numero delle unioni civili, in analogia all'esperienza tedesca, è pari a 67.000;
- che circa il 19% appartiene alla gestione ex-INPDAP;
- che l'importo medio mensile massimo dell'ANF è pari a 48,48 euro (tabella 21A della circolare INPS 109/2015),
- che la percentuale di ricorso all'ANF desunta dal rapporto tra assicurati e beneficiari di ANF lavoratori dipendenti del settore privato, relativamente ai nuclei composti da soli coniugi, è dell'1,7 per cento.

Sulla base delle ipotesi sopra descritte è stimato che l'onere per l'ANF alle unioni civili è di circa 0,4 mln di euro nel 2015 e di circa 0,6 mln di euro annui a regime.

Al riguardo, nulla da osservare, rilevandosi anzi una sovrastima dell'onere nei primi anni, atteso che il valore di 0,6 mln di euro sconta il formarsi dello stock di unioni civili - ipotizzato in 67.000 coppie - già a partire dal 2016.

La RT, in rapporto alle pensioni ai superstiti, afferma che l'INPS ha fornito i dati necessari ad una stima degli oneri. In particolare, è stato ipotizzato un numero iniziale di coppie che potrebbero avvalersi del nuovo istituto pari a 5.000. Considerando uno sviluppo analogo a quello registrato in Germania a partire dalla data di entrata in vigore della norma e tenendo presente le differenze fra i due paesi appare ragionevole fissare un numero di coppie pari a 30.000 dopo 10 anni dall'entrata in vigore della legge. Il numero di nuovi ingressi è posto in modo tale da incrementare in maniera lineare la numerosità della popolazione nei primi 10 anni di previsione.

⁷ Cfr. art. 15, comma 1, lett. b, ultimo capoverso e comma 2 del TUIR.

Non avendo alcuna informazione di natura anagrafica e contributiva relativamente alle coppie dello stesso sesso, sono state adottate le seguenti ipotesi:

- l'importo della pensione ai superstiti è stato distinto tra pensione indiretta e pensione di reversibilità e calcolato sulla base delle pensioni ai superstiti ai soli coniugi, decorrenti nel FPLD nel 2014 per sesso ed età;
- si è convenuto che gli individui raggiungano mediamente lo status di pensionato diretto alla maturazione di un'età inferiore di un anno rispetto al requisito anagrafico di età per la pensione di vecchiaia;
- che il pagamento della prestazione avviene al primo decesso di uno degli individui della coppia e dà sempre luogo ad una pensione ai superstiti;
- per la mortalità sono state utilizzate le tavole Istat (base 2011);
- la distribuzione per età delle nuove coppie è desunta da quella utilizzata per la generazione iniziale, limitata alle età inferiori a 50 anni;
- circa il 19% del collettivo in esame appartiene alla gestione ex-INPDAP.

Sulla base delle anzidette assunzioni, la seguente tabella riproduce la valutazione degli oneri correlati alla normativa in esame, nell'ipotesi che espliciti i suoi effetti a partire dal 1/1/2016:

(milioni di euro)

Anno	n. coppie alla fine dell'anno (unità)	Maggior numero di pensioni alla fine dell'anno	Importo medio (euro correnti)	Maggiori rate di pensione
2016	7.500	33	8.778	0,1
2017	10.000	72	8.814	0,5
2018	12.500	118	8.905	0,8
2019	15.000	170	9.017	1,3
2020	17.500	230	9.189	1,8
2021	20.000	296	9.376	2,5
2022	22.500	370	9.578	3,2
2023	25.000	452	9.792	4,0
2024	27.500	542	10.019	5,0
2025	30.000	640	10.257	6,1

Infine, si sottolinea che per quanto riguarda il TFS/R dovuto per i decessi dei dipendenti pubblici in corso di rapporto di lavoro, è stata ipotizzata una invarianza degli oneri in quanto il trattamento sarebbe comunque erogato ai parenti o agli eredi legittimi.

Al riguardo, si ritengono corretti e prudenziali i dati attinenti al maggior numero di pensioni sulla base del numero di coppie ipotizzate e quelli relativi all'importo medio delle pensioni stesse, corrispondenti a quelle della fattispecie

in esame (pensione ai supersiti), come desunte dai dati ISTAT. Ne deriva anche la correttezza della quantificazione complessiva degli oneri, sulla base del numero di coppie considerate.

In relazione a tale ultimo profilo, evidentemente decisivo per la quantificazione dell'onere, la RT fa riferimento ad un paese, la Germania, nel quale una legge di analogo tenore alla normativa in esame è in vigore dal 2001, potendosi quindi ritenere ormai assorbita nei costumi di quel paese.

Va rilevato che nella premessa la RT stima in 67.000 (censimento 2011) le coppie dello stesso sesso registrate in Germania e che utilizza senza alcuna correzione tale dato anche in relazione all'Italia per quanto riguarda gli oneri per detrazioni per coniuge a carico e quelli correlati all'ANF, mentre opera una cospicua riduzione a 30.000 coppie in rapporto ai calcoli per le pensioni ai superstiti.

La questione merita evidentemente un chiarimento.

Sulla base di dati raccolti da vari studi disponibili su fonti aperte, relativi ai comportamenti sessuali della popolazione in diversi Stati europei, al numero di convivenze omosessuali informali in Germania prima dell'entrata in vigore della legge, al numero di convivenze registrate in Germania nel primo anno di applicazione della legge (che dovrebbe scontare un effetto di maggiore numerosità per soddisfare il desiderio delle coppie che si sarebbero regolarizzate negli anni passati e che presumibilmente si "accumuleranno" proprio nel primo anno di applicazione della norma), alla stima della percentuale di coppie omosessuali che hanno fatto registrare la propria unione in Olanda, si ritiene che l'ipotesi di 30.000 coppie a regime potrebbe comunque rivelarsi corretta, pur non potendosi definire certamente prudenziale.

Infatti, in Francia un istituto analogo ha conosciuto una diffusione maggiore, risultando contratti nel 2013 circa 6.000 Patti civili di solidarietà (PACS) di coppie dello stesso sesso⁸, evidenziandosi quindi un flusso più che doppio rispetto a quello ipotizzato nella RT ([Pactes civils de solidarité \(PACS\) – Les PACS depuis leur création en 1999](#) in *Justice.Gouv.Fr.*).

A conferma della differenza fra Francia e Germania, si rappresenta che l'analisi "*Families And Societies, Changing families and sustainable societies: Policy contexts and diversity over the life course and across generations*"⁹, frutto di un progetto finanziato dall'Unione europea e coordinato dall'università di Stoccolma, riporta che il numero di coppie dello stesso sesso rispetto a quelle eterosessuali è stimabile tra lo 0,7 e l'1,2 per cento e che esse erano nel 2011 pari a 86mila in Francia (60 mln di abitanti circa) e 30mila in Germania (80 mln di abitanti circa).

⁸ Peraltro, nel corso del 2013, con la legge n. 404 del 17 maggio 2013 è stato introdotto il matrimonio per persone del medesimo sesso, che potrebbe aver determinato una flessione dei PACS. Infatti, nel 2012 le coppie dello stesso sesso che avevano contratto PACS erano circa 7.000, nel 2011 circa 7.500, nel 2010 circa 9.000, nel 2009 circa 8.500.

⁹ http://cordis.europa.eu/project/rcn/106717_en.html

Pertanto, se in tal caso appare corretta la stima delle coppie dello stesso sesso che aderiscono alle unioni civili sulla base di un confronto con la Germania, lo stesso non può affermarsi qualora il confronto sia posto con la Francia, che farebbe emergere una possibile sottostima dell'onere.

Va poi, soprattutto, evidenziato che a regime, quindi – data la novità dell'istituto – ben oltre il periodo decennale considerato dalla RT conformemente alla vigente normativa contabile in materia di quantificazione degli oneri previdenziali, i tassi di mortalità vanno corretti, atteso che all'inizio del periodo di riferimento le coppie interessate avranno un'età media piuttosto bassa (in Francia l'età media di stipula dei PACS è 32-34 anni).

Sarebbe pertanto utile un'integrazione della RT con una proiezione degli oneri oltre il periodo decennale, che si può giustificare anche alla luce dell'art.17, co. 7 della legge di contabilità che richiede in materia pensionistica un quadro analitico di proiezioni finanziarie "almeno decennali".

Per valutare il relativo onere, assumendo un valore stabile e intermedio fra il dato francese e quello tedesco (quindi 50.000 coppie, con suddivisione per età simile a quella delle coppie sposate: tale assetto ovviamente si registrerà fra alcuni decenni), sulla base di un rapporto fra stock di coppie sposate (circa 13.000.000 ai sensi del 15° censimento ISTAT) e numero di pensioni ai superstiti (circa 4.800.000) in Italia, l'applicazione di tale rapporto al caso delle unioni civili induce a ritenere che lo stock annuo di pensioni ai superstiti uniti civilmente sarebbe pari a circa 18.000, con un costo annuo pari a circa 162 mln di euro. Tuttavia tale valore va ridotto considerando che le pensioni ai superstiti in essere si riferiscono a matrimoni contratti in tempi nei quali erano molto più numerosi.

Assumendo un valore teorico di 140-150 mln di euro, va poi considerato che l'aspettativa di vita del soggetto superstite è teoricamente bassa (trattandosi di persone dello stesso sesso, non vi è differenza statistica nella longevità). Assumendo una durata media di circa 2 anni (mentre ordinariamente la pensione ai superstiti viene erogata al coniuge vivente per circa 5-7 anni), l'onere potrebbe essere prudenzialmente stimato in circa 50 mln di euro annui a regime.

Appare comunque evidente che in tal caso l'onere a regime sarà di un ordine di grandezza diverso da quello assunto nell'ultimo anno di calcolo dalla RT.

Nulla da osservare in relazione al TFS/R.

Per i profili di copertura non si hanno rilievi da formulare in rapporto alla condizione posta dalla RT, essendo disponibili le risorse sul FISPE e sul fondo speciale indicato. Anche sulla clausola di salvaguardia, non ci sono osservazioni, essendo l'onere comunque contenuto e sostenibile attraverso l'eventuale riduzione delle spese rimodulabili del Ministero del Lavoro.

Si evidenzia comunque che la copertura non è attualmente presente nel nuovo testo disponibile dell'AS 14.

TABELLA ONERI COMPLESSIVI RECATI DAL PROVVEDIMENTO

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Minor gettito IRPEF per detrazioni fiscali	3,2	5,6	6,6	7,9	9,3	10,6	12	13,3	14,7	16
Maggiori prestazioni per assegni al nucleo familiare	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Maggiori prestazioni pensionistiche di reversibilità	0,1	0,5	0,8	1,3	1,8	2,5	3,2	4	5	6,1
Totale	3,7	6,7	8,0	9,8	11,7	13,7	15,8	17,9	20,3	22,7

Articolo 4 (Diritti successori)

La disposizione in esame stabilisce che alle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso si applicano le disposizioni previste dal Capo X del Titolo I, dal Titolo II e dal Capo II del Titolo IV del Libro II del codice civile.

La RT associa alle norme in commento riflessi negativi di trascurabile entità derivanti dal mancato introito dell'imposta di successione in considerazione del fatto che per i trasferimenti a coniugi e parenti in linea retta si applica l'aliquota del 4% con una franchigia pari ad un milione di euro.

Al riguardo si osserva che, per la vigente disciplina, per i soggetti interessati dalla riforma l'acquisto per successione è soggetto all'aliquota del 8 per cento, senza previsione di franchigia alcuna. Anche in tal caso l'onere è determinabile in relazione al numero dei soggetti interessati ed ai valori degli assi ereditari. In ottica prudenziale sarebbe stata opportuna una quantificazione dell'onere finanziario che è in ogni caso riferibile alla disposizione in esame¹⁰.

¹⁰ Si ricorda che in relazione all'AS n. 1339 della XV legislatura in materia di diritti dei conviventi, anche dello stesso sesso, con riferimento alla disposizione che riconosceva diritti successori al convivente con previsione per l'imposta sulla successioni di una aliquota agevolata 5% sul valore complessivo netto dei beni ereditari eccedente i 100.000 euro (art. 11 del DDL) erano stati associati oneri a regimi in misura pari a 5,5 mln di euro. Si rappresenta peraltro che il DDL riguardava una platea più ampia di soggetti non limitandosi a considerare soltanto le coppie conviventi dello stesso sesso.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Lug 2015

[Elementi di documentazione n. 30](#)

Revisione del sistema sanzionatorio (**Schema di D.Lgs. n. 183**)

"

[Elementi di documentazione n. 31](#)

Revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (**Schema di D.Lgs. n. 184**)

"

[Nota di lettura n. 94](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale (**Atto del Governo n. 178**)

"

[Nota di lettura n. 95](#)

A.S. 1962: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 96](#)

A.S. 1997: "Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99, recante disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED"

"

[Nota di lettura n. 97](#)

A.S. 1992: "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2015, n. 85, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio"

"

[Nota di lettura n. 98](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (**Atto del Governo n. 177**)

"

[Nota di lettura n. 99](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (**Atto del Governo n. 179**)

"

[Nota di lettura n. 100](#)

A.S. 1977: "Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali". Emendamenti del Governo

"

[Elementi di documentazione n. 22/1](#)

Trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (**Schema di D.Lgs. n. 162-bis**)

"

[Elementi di documentazione n. 23/1](#)

Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (**Schema di D.Lgs. n. 163-bis**)

"

[Nota di lettura n. 101](#)

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (**Atto del Governo n. 183**)

"

[Elementi di documentazione n. 21/1](#)

Misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (**Schema di D.Lgs. n. 161**)



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANCONI e CORSINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013

Disciplina delle unioni civili

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge disciplina l'istituto delle unioni civili, con una normativa complementare organica, che quindi non incide sul codice civile se non limitatamente alle disposizioni di coordinamento. L'unione civile definisce il rapporto tra da due persone maggiorenni, anche dello stesso sesso, che vogliano organizzare la loro vita in comune. La disciplina proposta, con uno statuto normativo flessibile e «leggero», intende fornire ai cittadini che scelgano forme non tradizionali di convivenza la necessaria tutela delle relative situazioni giuridiche soggettive, evitando così ogni forma di discriminazione ai loro danni. È infatti necessario dare un riconoscimento giuridico a una realtà così rilevante socialmente da non poter più essere ignorata dalla legge, evitando che la tutela di diritti fondamentali della persona sia lasciata all'alea di interpretazioni più o meno «evolutive», come se diritti e libertà dipendessero da *concessioni* giurisdizionali e non invece da *riconoscimento* di legge. La disciplina della pluralità delle forme della convivenza rappresenta infatti l'attuazione del dovere dello Stato di tutelare la libertà di realizzazione della persona nei suoi rapporti con gli altri (articolo 2 della Costituzione), non potendosi imporre la rigida alternativa tra il vincolo (sacramentale o legale) del matrimonio e l'assoluta irrilevanza giuridica delle forme

di vita associata che da tale modello prescindano (soluzione obbligata, questa, per chi, come gli omosessuali, non possa sposarsi). In questo senso, il riconoscimento di forme plurali di convivenza, anziché violare, rafforza piuttosto il principio di cui all'articolo 29 della Costituzione, che nasceva non tanto per imporre un solo e cogente modello di convivenza, ma per limitare l'ingerenza statale sul terreno delle relazioni familiari, tipica delle politiche demografiche di regimi totalitari come quello fascista.

Il presente disegno di legge prevede criteri e modalità di estensione alle unioni civili dei diritti spettanti al nucleo familiare nei casi sanciti dalla legge, secondo criteri di parità di trattamento, in conformità al principio di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Del resto, alla estensione dei diritti riconosciuti ai contraenti le unioni civili, corrisponde una parallela regolamentazione dei loro doveri e oneri. Ciò potrà garantire la necessaria tutela non soltanto ai figli, ma anche al contraente economicamente più debole nel caso di cessazione dell'unione civile, l'affidamento dei terzi in ordine alla situazione patrimoniale della coppia, la trasparenza dello stato giuridico delle parti.

Questo disegno di legge, che raccoglie, elabora e integra precedenti proposte, è stato redatto dall'avvocato Ezio Menzione.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

REGISTRAZIONE DELLA COSTITUZIONE E DELLA CESSAZIONE DELLE UNIONI CIVILI

Art. 1.

(Unione civile)

1. Due persone maggiorenni, anche dello stesso sesso, di seguito denominate «parti dell'unione civile», possono contrarre tra loro un'unione civile per organizzare la loro vita in comune.

2. La registrazione dell'unione civile è effettuata, su istanza delle parti della stessa unione, e in presenza di due testimoni maggiorenni, dai soggetti di cui all'articolo 3.

Art. 2.

(Divieto di discriminazione e trattamento dei dati personali delle parti dell'unione civile)

1. Le unioni civili sono riconosciute quali titolari di autonomi diritti.

2. Lo stato di parte dell'unione civile non può essere motivo o fonte di discriminazione in qualunque settore della vita pubblica e privata.

3. Il trattamento dei dati personali contenuti nelle certificazioni anagrafiche deve avvenire conformemente alla normativa prevista dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, garantendo il rispetto della dignità degli appartenenti all'unione. I dati personali contenuti nelle certifi-

cazioni anagrafiche non possono costituire elemento di discriminazione a carico delle parti dell'unione civile.

Art. 3.

(Istituzione del Registro delle unioni civili)

1. Presso l'Ufficio dello stato civile di ogni comune è istituito il Registro delle unioni civili. Il sindaco, un suo delegato o l'Ufficiale dello stato civile provvedono alla iscrizione delle unioni nel Registro e alle relative eventuali annotazioni.

Art. 4.

(Certificazione dello stato di unione civile)

1. L'unione civile è certificata dal relativo documento attestante lo stato dell'unione civile. Detto documento deve contenere i dati anagrafici delle parti dell'unione civile, l'indicazione del loro regime patrimoniale legale e della loro residenza. Deve contenere altresì i dati anagrafici di eventuali figli minori dell'unione civile, indipendentemente dalla durata della stessa, nonché i figli di ciascuna delle parti dell'unione civile.

Art. 5.

(Cause impeditive della certificazione dello stato di unione civile)

1. Sono cause impeditive alla certificazione dello stato di unione civile di cui all'articolo 4:

a) la sussistenza di un vincolo matrimoniale in atto, ivi compresa l'ipotesi in cui i coniugi siano separati;

b) la sussistenza del vincolo derivante da un'altra unione civile;

c) la minore età di una o di entrambe le parti dell'unione civile, salvi i casi di auto-

rizzazione del tribunale ai sensi dell'articolo 84 del codice civile;

d) l'interdizione di una o di entrambe le parti dell'unione civile, per infermità di mente. Se l'istanza di interdizione è stata soltanto promossa, la certificazione dello stato di unione civile non può avere luogo finché la sentenza sull'istanza non sia passata in giudicato;

e) la sussistenza delle ipotesi di cui ai commi primo, secondo e terzo dell'articolo 87 del codice civile. Il divieto di cui ai numeri 3) e 5) del primo comma dell'articolo 87 non opera nel caso in cui le parti dell'unione civile siano dello stesso sesso. Si applicano i commi quarto, quinto e sesto dell'articolo 87 del codice civile, nel caso in cui le parti dell'unione civile siano di sesso diverso;

f) l'ipotesi di delitto di cui all'articolo 88 del codice civile. Se nei confronti di una o di entrambe le parti dell'unione civile ha avuto luogo soltanto rinvio a giudizio ovvero sottoposizione a misura cautelare per il delitto di cui all'articolo 88 del codice civile, la procedura per la certificazione dello stato di unione civile è sospesa sino a quando non è pronunciata sentenza di proscioglimento.

2. La sussistenza di una delle cause impeditive di cui al presente articolo comporta la nullità della certificazione dello stato di unione civile.

Art. 6.

(Cessazione dell'unione civile per volontà consensuale o unilaterale)

1. Lo stato di unione civile può cessare tutti i suoi effetti mediante una dichiarazione consensuale di separazione che le parti rendono all'ufficiale di stato civile.

2. L'unione civile può altresì cessare nel caso di richiesta di cessazione presentata

solo da una delle parti e resa nota all'altra parte. In tale ipotesi tutti gli effetti dell'unione civile sono protratti per un anno dalla data di presentazione della domanda di cessazione. Nel corso di tale anno la richiesta di cessazione può essere ritirata e la situazione di unione civile è ripristinata automaticamente.

Art. 7.

*(Cessazione dell'unione civile
per causa di morte)*

1. L'unione civile cessa con la morte di una delle parti.

Art. 8.

(Certificazione della cessata unione civile)

1. Della cessazione dello stato di unione civile ai sensi degli articoli 6 e 7 è dato atto dall'ufficiale di stato civile con autonoma certificazione, che riporta anche il periodo per il quale si è protratta tale unione, nonché con apposita annotazione nel Registro delle unioni civili di cui all'articolo 3.

Art. 9.

(Imposte di certificazione)

1. Tutti gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi ai procedimenti derivanti dall'attuazione della presente legge sono esenti dall'imposta di bollo, di registro o da ogni altra tassa, limitatamente ai soggetti con un reddito imponibile inferiore a 5.000 euro annui.

CAPO II

DIRITTI E DOVERI DELLE PARTI
DELL'UNIONE CIVILE

Art. 10.

*(Rapporti giuridici tra persone
unite civilmente)*

1. I rapporti tra le parti dell'unione civile, legate da comunione di vita materiale e spirituale o che intendano stabilire tale comunione, sono regolati dalle disposizioni di cui al presente capo.

Art. 11.

*(Equiparazione dello stato di parte
dell'unione civile)*

1. Lo stato di parte dell'unione civile è titolo equiparato a quello di membro di una famiglia ai sensi e per gli effetti della legge 24 dicembre 1954, n. 1228.

Art. 12.

*(Criteri di estensione dei diritti del nucleo
familiare all'unione civile)*

1. All'unione civile sono estesi, secondo criteri di parità di trattamento, i diritti spettanti al nucleo familiare nei casi previsti dagli articoli 13 e seguenti, nonché in ogni rapporto con la pubblica amministrazione funzionale al conseguimento di prestazioni, benefici o comunque provvedimenti ampliativi o autorizzatori rilasciati in ragione dello stato di coniugio.

Art. 13.

(Acquisto della residenza da parte del cittadino straniero)

1. Il cittadino straniero non residente nel territorio nazionale che sia parte di una unione civile, contestualmente alla certificazione dello stato di unione civile acquista la residenza in Italia.

Art. 14.

(Diritti dei figli e concorso all'adozione o all'affidamento)

1. I figli delle parti dell'unione civile, nati in costanza dell'unione civile, o che si presumano concepiti in costanza di essa secondo i criteri di cui all'articolo 232 del codice civile, hanno i medesimi diritti spettanti ai figli nati in costanza di matrimonio.

2. Le parti dell'unione civile possono chiedere l'adozione o l'affidamento di minori ai sensi delle leggi vigenti, a parità di condizioni con le coppie di coniugi.

3. In caso di separazione delle parti dell'unione civile, si applicano con riguardo ai figli le disposizioni dettate dall'articolo 155 del codice civile.

Art. 15.

(Assistenza sanitaria e penitenziaria)

1. Alle parti dell'unione civile sono estesi tutti i diritti e doveri spettanti al coniuge relativi all'assistenza sanitaria e penitenziaria.

Art. 16.

(Forma della domanda dell'interdizione e dell'inabilitazione)

1. Al secondo comma dell'articolo 712 del codice di procedura civile sono aggiunte,

infine, le seguenti parole: «e della parte dell'unione civile».

Art. 17.

(Incapacità o decesso della parte di un'unione civile)

1. In mancanza di precedente volontà manifestata per iscritto dalla parte dell'unione civile, nell'ipotesi di sua incapacità di intendere e di volere, anche temporanea, o di decesso, fatte salve le norme in materia di interdizione o di inabilitazione, tutte le decisioni relative allo stato di salute, o riguardanti l'eventuale donazione di organi, le scelte di natura religiosa, culturale, morale e circa le celebrazioni funerarie, sono prese dall'altra parte dell'unione civile.

Art. 18.

(Regime patrimoniale dell'unione civile)

1. Con convenzione stipulata per atto pubblico le parti dell'unione civile devono scegliere all'atto della registrazione il regime patrimoniale. Tale regime può essere modificato in qualunque momento nel corso dell'unione civile con atto stipulato nella medesima forma.

2. Nel caso che, per qualsiasi ragione, si ometta di stipulare l'atto pubblico di cui al comma 1, si presume scelto il regime di comunione legale.

Art. 19.

(Partecipazione lavorativa all'impresa del membro dell'unione civile)

1. All'articolo 230-bis del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Ciascuna delle parti dell'unione civile che abbia prestato attività lavorativa conti-

nuativa nell'impresa di cui sia titolare l'altra parte, può rivolgersi al giudice per richiedere il riconoscimento della partecipazione agli utili dell'impresa. Il giudice si pronunzia ai sensi del primo, secondo e terzo comma».

Art. 20.

(Conseguenze fiscali dell'unione civile)

1. Le agevolazioni e gli oneri fiscali che derivano dall'appartenenza a un determinato nucleo familiare vengono estese alle parti dell'unione civile.

Art. 21.

(Diritti di successione fra le parti dell'unione civile)

1. La condizione di parte dell'unione civile è in tutto equiparata a quella di coniuge per quanto riguarda i diritti e i doveri dei legittimari e quelli derivanti dalla successione legittima.

2. Nel libro secondo del codice civile, ogni disposizione relativa al «coniuge» o ai «coniugi» si intende riferita anche alla parte dell'unione civile o alle parti dell'unione civile.

3. Nell'ipotesi in cui una delle parti dell'unione civile succeda all'altra per causa di morte, a titolo universale o a titolo particolare, la sua posizione fiscale è equiparata a quella del coniuge.

Art. 22.

(Risarcimento del danno causato dal fatto illecito da cui è derivata la morte di una delle parti dell'unione civile)

1. In caso di decesso di una delle parti dell'unione civile derivante da fatto illecito, il giudice, su richiesta dell'altra parte, può

porre a carico degli eredi cui è stato liquidato il risarcimento del danno un assegno periodico o in un'unica soluzione a favore del richiedente, il cui importo è stabilito in relazione all'entità del risarcimento, alla durata dell'unione civile e ai bisogni del beneficiario.

Art. 23.

(Militari e forze dell'ordine)

1. Gli esoneri, le dispense, le agevolazioni e le indennità riconosciuti ai militari in servizio o agli appartenenti alle forze dell'ordine, in ragione dell'appartenenza ad un nucleo familiare, sono estesi anche alle parti dell'unione civile.

Art. 24.

(Inserimento nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare)

1. Nel caso in cui l'appartenenza ad un nucleo familiare costituisca titolo o causa di preferenza nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, di tale titolo o causa di preferenza possono godere, a parità di condizioni, le parti dell'unione civile.

Art. 25.

(Inserimento in graduatorie occupazionali o in categorie privilegiate di disoccupati)

1. Nel caso in cui l'appartenenza ad un nucleo familiare costituisca titolo o causa di preferenza per l'inserimento in graduatorie occupazionali o in categorie privilegiate di disoccupati, tali diritti sono estesi, a parità di condizioni, anche alle parti dell'unione civile.

Art. 26.

(Diritti derivanti dal rapporto di lavoro)

1. Le parti dell'unione civile godono di tutti i diritti, facoltà e benefici previdenziali e assistenziali o comunque connessi al rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, o alla sussistenza di un'attività di lavoro autonomo, previsti a favore dei coniugi o del coniuge del lavoratore, da norme di legge, da regolamenti, dalla contrattazione collettiva, dai contratti individuali o atipici e da qualsivoglia normativa che regoli i predetti rapporti.

2. La parte dell'unione civile è considerata tra i carichi di famiglia ed è a tal fine del tutto equiparata al coniuge.

Art. 27.

*(Modifiche alla legge 27 luglio 1978,
n. 392, in tema di successione
del contratto di locazione)*

1. All'articolo 6 della legge 27 luglio 1978, n. 392, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«In caso di morte del conduttore, gli succede nel contratto la parte superstite e convivente al momento del decesso»;

b) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Nell'eventualità che lo stato di unione civile sia stato certificato dopo l'instaurarsi del rapporto locativo il conduttore deve comunicare al locatore, a mezzo lettera raccomandata, il predetto stato di unione civile, trasmettendogli la relativa certificazione».

CAPO III

NORME DI COORDINAMENTO

Art. 28.

(Modifiche al codice penale)

1. Il terzo comma dell'articolo 307 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Non è punibile chi commette il fatto in favore di un prossimo congiunto o dell'altra parte dell'unione civile».

2. Il primo comma dell'articolo 384 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Nei casi previsti dagli articoli 361, 362, 363, 364, 365, 366, 369, 371-bis, 371-ter, 372, 373, 374, 378, non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare se medesimo o un prossimo congiunto o l'altra parte dell'unione civile da un grave ed inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore».

Art. 29.

(Modifiche al codice di procedura penale)

1. All'articolo 35 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo le parole: «che sono tra loro coniugi,» sono inserite le seguenti: «parti dell'unione civile,»;

b) nella rubrica le parole: «o coniugio» sono sostituite dalle seguenti: «, coniugio, o stato di unione civile».

2. All'articolo 36 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera a), dopo le parole: «del coniuge» sono inserite le seguenti: «, della parte dell'unione civile»;

b) al comma 1, lettera *b)*, le parole: «o del coniuge» sono sostituite dalle seguenti: «, del coniuge o della parte dell'unione civile»;

c) al comma 1, lettera *f)*, le parole: «o del coniuge» sono sostituite dalle seguenti: «, del coniuge o della parte dell'unione civile»;

d) al comma 2, dopo le parole: «di coniugio» sono inserite le seguenti: «stato di unione civile».

3. All'articolo 199 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, il primo periodo è sostituito dal seguente: «I prossimi congiunti o la parte dell'unione civile dell'imputato o di uno dei coimputati del medesimo reato, possono astenersi dal deporre.»;

b) alla rubrica sono aggiunte, infine, le seguenti parole: «e delle parti dell'unione civile».

