

12 aprile 2016

Al Presidente della
II Commissione

S E D E

OGGETTO: Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze (C. 3634, approvata dal Senato).

(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

"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, a introdurre la disciplina giuridica delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e delle unioni di fatto (sia tra coppie omosessuali sia tra coppie eterosessuali);

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 all'articolo 124, primo periodo, del codice civile, prevedendo che il coniuge sia in ogni tempo legittimato ad impugnare, oltre al matrimonio successivamente contratto dall'altro coniuge, anche l'unione civile successivamente costituita dal medesimo; il secondo periodo riproduce 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 debba 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 intendano richiamare anche le norme *in malam partem* derivanti dalla qualità di coniuge (a mero titolo esemplificativo, si consideri l'articolo 577 del codice penale, che, nel caso di omicidio, prevede un aumento di pena se il reato è stato commesso contro il coniuge, ovvero le diverse normative che pongono quale causa di incompatibilità nell'esercizio di una professione o 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 n. 396 del 3 novembre del 2000, recante Disciplina dell'archivio 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 di Camera e 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. "

IL PRESIDENTE DEL COMITATO