

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

In data 26 marzo 2015, la Commissione Giustizia del Senato ha adottato il nuovo Testo base presentato dalla Relatrice, senatrice Cirinnà che unifica 11 diverse proposte di legge presentate da tutte le forze politiche. Il testo si compone di due diversi Titoli, il primo disciplina le unioni civili tra persone dello stesso sesso, introducendo un istituto originario, distinto dal matrimonio e fondato sull'articolo 2 della Costituzione, escludendo, conseguentemente, l'applicazione di aspetti più specificamente simbolici come le pubblicazioni.

L'Italia è ancora mancante di una disciplina compiuta delle convivenze tra persone dello stesso sesso, aspetto rispetto al quale si sono succedute nel tempo diverse pronunce delle Corti nazionali.

L'istituto riconosce, alla coppia oltre che una serie di diritti sociali richiesti dalla giurisprudenza comunitaria quali: assistenza sanitaria, carceraria, regime patrimoniale, diritti successori, subentro nel contratto d'affitto, reversibilità della pensione, anche i doveri previsti per le coppie coniugate, quali ad esempio quelli in materia di alimenti ai sensi del Titolo XIII del codice civile. In materia di adozione è prevista la sola facoltà, già prevista per il coniuge, di adottare il figlio del partner ai sensi della lettera b). comma 1. articolo 44 della legge 4 maggio 1983. n. 184. c.d. adozione speciale. Tale facoltà, nota con il nome di stepchild adoption, è consentita, oltre che in Paesi dove è possibile per le coppie omosessuali ricorrere all'adozione congiunta, come Spagna, Svezia, Norvegia, Danimarca, Belgio, Francia e da ultime l'Austria e l'Irlanda, anche in Paesi come Germania, Finlandia e Groenlandia¹ che, pur precludendo l'accesso per le coppie omosessuali all'istituto dell'adozione congiunta, consentono, comunque, nell'ottica della tutela prevalente del diritto del minore a godere di una stabilità affettiva, di ricorrere all'adozione del figlio da parte del partner.

Il titolo II del testo unificato prevede, invece, che dalla convivenza di fatto tra due persone etero od omosessuali, legate da rapporto affettivo, non vincolati da rapporti di parentela o adozione, non sposati o vincolati da un'unione civile, scaturiscano diritti, alcuni dei quali in proporzione alla durata della convivenza, in gran parte già riconosciuti dall'attuale giurisprudenza, con l'aggiunta della possibilità per la coppia di stipulare un contratto di convivenza, con il solo fine di regolare i rapporti economici relativi alla loro vita in comune.

L'esame in materia di disciplina delle unioni civili e delle convivenze di fatto è iniziata nel luglio 2013 e nel corso dell'esame sono stati già presentati due differenti Testi Unificati, rispettivamente il 24 giugno e il 2 luglio 2014.

Nella seduta del 26 novembre 2014 è stato disposto l'avvio di un ciclo di audizioni che si è concluso con la seduta del 19 febbraio 2015. A seguito del predetto ciclo di audizioni la Relatrice, ha depositato un nuovo testo base che è stato adottato con il voto favorevole del gruppo Pd,

¹ In Austria l'adozione di minorenni da parte di coppie dello stesso sesso è divenuta legale il 14 gennaio 2015, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale austriaca; in Irlanda il 3 aprile 2015 il Senato ha approvato definitivamente il Children and Family Relationship Bill, disegno di legge che regola l'adozione da parte dei genitori dello stesso sesso; il 26 aprile 2015 la Groenlandia ha approvato una nuova legge sul matrimonio tra persone dello stesso sesso, che consentirà l'adozione congiunta da parte della coppia, la nuova disciplina entrerà in vigore il 1 ottobre del 2015.

Movimento 5 stelle, Misto, Autonomie e con l'astensione del senatore Falanga all'epoca membro del Gruppo parlamentare Forza Italia ed oggi componente del Gruppo Conservatori, Riformisti italiani.

Al testo sono stati presentati 4320 emendamenti, divenuti 1693 a seguito delle dichiarazioni di inammissibilità e improponibilità.

Gli emendamenti sono stati già discussi ed attualmente devono essere posti in votazione.

Il testo ha già ricevuto, in sede consultiva, i pareri favorevoli della Commissione Affari Costituzionale e della Commissione Politiche dell'Unione Europea.

Al riguardo, si evidenzia, come la Commissione Politiche dell'Unione Europea dopo aver ricordato la recente posizione espressa dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 12 marzo 2015 sulla relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2013 e sulla politica dell'Unione europea in materia (2014/2216(INI)), in cui al punto 162 si *"prende atto della legalizzazione del matrimonio o delle unioni civili tra persone dello stesso sesso in un numero crescente di paesi nel mondo, attualmente diciassette"* e si incoraggiano *"le istituzioni e gli Stati membri dell'UE a contribuire ulteriormente alla riflessione sul riconoscimento del matrimonio o delle unioni civili tra persone dello stesso sesso in quanto questione politica, sociale e di diritti umani e civili"*, abbia concluso affermando come il testo unificato in esame si iscriva, in questa ulteriore riflessione auspicata dal Parlamento europeo;

La Commissione Affari Costituzionali, esaminando il testo unificato adottato, ha sottolineato come la scelta compiuta appaia compatibile con il quadro costituzionale, anche alla luce della più recente giurisprudenza di merito e di legittimità e, soprattutto, in riferimento a importanti pronunce con le quali la Corte Costituzionale ha affrontato il tema della tutela giuridica delle coppie omosessuali, riconoscendo, in particolare con la sentenza n. 138 del 2010, che all'uni one omosessuale, intesa come stabile convivenza tra persone dello stesso sesso, spetti il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendo - nei tempi e nei modi stabiliti dalla legge - il riconoscimento giuridico, con i connessi diritti e doveri. H fondamento della tutela è rinvenibile, secondo la Corte, nell'articolo 2 della Costituzione, in quanto anche l'unione tra persone dello stesso sesso presenta i caratteri propri di una formazione sociale, intesa come una forma di comunità, idonea a consentire e a favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione. Nello stesso senso è orientata anche la giurisprudenza costituzionale successiva, con particolare riguardo alla sentenza n. 170 del 2014, che ha ad oggetto il caso del cosiddetto "divorzio imposto", a seguito di procedimento di rettificazione legale di sesso, con la quale la Corte ha, quindi, ribadito l'invito al legislatore ad individuare una forma alternativa, che consenta alla coppia di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica, quale il matrimonio, ad una condizione, su tale piano, di assoluta indeterminatezza. Tale compito - si legge nella sentenza - il legislatore è chiamato ad assolvere con la massima sollecitudine, per superare la rilevata condizione di illegittimità della disciplina in esame per il profilo dell'attuale deficit di tutela dei diritti dei soggetti in essa coinvolti.

In data 7 luglio 2015, la Commissione Affari costituzionali ha, invece, espresso parere negativo, in merito a 22 proposte emendative che rispettivamente:

- propongono di limitare nel tempo l'efficacia temporale dell'istituto dell'unione civile tra persone dello stesso sesso in quanto incongrue e suscettibili di determinare incertezze di natura interpretativa, nonché di ingenerare disparità di trattamento;
- subordinano la costituzione dell'unione civile alla cittadinanza italiana di almeno una delle due parti, pertanto, suscettibili di ledere il principio di eguaglianza;
- limitano l'unione civile alle sole persone di sesso diverso, apparendo lesive del principio di uguaglianza, nonché in contrasto con l'articolo 2, che tutela le formazioni sociali, tra le quali - come affermato la Corte costituzionale - possono essere ricomprese le unioni di natura tra persone dello stesso sesso;
- escludono la costituzione di un'unione civile nell'ipotesi che una delle parti sia genitore, in tal modo limitando irragionevolmente il diritto ad accedere all'istituto; affidano alle singole giunte comunali la decisione di istituire i registri delle unioni civili, determinando una lesione della competenza statale in materia di stato civile e anagrafi.

Nella seduta del 9 luglio della Commissione Bilancio, la relatrice Zanoni nell'illustrare il nuovo testo unificato ha sottolineato la necessità di valutare la portata dell'articolo 3, il quale - tra l'altro - estende l'indennità che il datore di lavoro corrisponde in caso di morte del dipendente ex articolo 2122 del codice civile, anche alle persone che hanno contratto un'unione civile, in merito al quale risulta necessaria una stima dei possibili effetti onerosi, con particolare riguardo ai casi di decesso di pubblici dipendenti. Inoltre, ha segnalato la necessità di individuare, tramite relazione tecnica, gli effetti per la finanza pubblica della piena equiparazione tra coniugi e partecipanti ad un'unione civile, disposta dall'articolo 3, comma 3, a partire dalle conseguenze sul piano fiscale, previdenziale ed assistenziale. Infine, ha invitato a valutare l'opportunità di inserire una clausola di invarianza finanziaria di carattere generale all'articolo 7, contenente un'ampia delega al Governo alla regolamentazione delle unioni civili.

Al riguardo il vice ministro Morando ha assicurato che avrebbe provveduto a sollecitare una bozza di relazione tecnica del Ministero di grazia e giustizia al fine di consentire di procedere a un esame compiuto degli aspetti finanziari del disegno di legge, soprattutto in merito alle disposizioni contenute nell'articolo 3.

Il 21 luglio 2015 la Corte europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo, nell'ambito del caso Oliari ed altri contro Italia, ha condannato il nostro Paese per la violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti umani sottolineando come *«la protezione legale attualmente assicurata in Italia alle coppie dello stesso sesso non solo non garantisce gli aspetti rilevanti per una coppia nell'ambito di una relazione stabile, ma si dimostra anche non abbastanza affidabile»*

La Corte, ha sottolineato come "la necessità di consultare continuamente i tribunali, in particolare in un sistema sovraccarico come quello italiano, significhi porre un ostacolo significativo agli sforzi dei ricorrenti a ottenere il rispetto della loro vita privata e familiare", infine, dopo aver ricordato come le diverse pronunce in merito delle Corti nazionali siano rimaste inascoltate e aver ricordato come tra i paesi membri del Consiglio d'Europa ben 24 su 47 paesi prevedano il pieno riconoscimento delle coppie dello stesso sesso, ha concluso condannando l'Italia poiché "il Governo italiano ha ecceduto il suo margine di apprezzamento ed ha mancato di adempiere il suo obbligo positivo di assicurare che i ricorrenti avessero a disposizione un quadro giuridico che prevedesse la tutela e il riconoscimento della loro unione.

Il 22 luglio 2015 la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, a seguito dell'invio da parte del Ministero dell'Economia e Finanze della predetta relazione tecnica, ha approvato la calendarizzazione dell'esame del provvedimento nella prima settimana di agosto.

Il 23 luglio la relazione tecnica, predisposta, dal Ministero della Giustizia e verificata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è stata trasmessa al Presidente della Commissione Bilancio del Senato, pertanto, la Relatrice ha presentato un emendamento di copertura finanziaria.

Al riguardo si segnala che il criterio utilizzato dagli uffici competenti per determinare il numero di coppie dello stesso sesso in Italia, come sottolineato nella predetta relazione, è il medesimo utilizzato in Germania sulla base delle coppie rilevate dal censimento nazionale del 2011, in ragione delle analogie riscontrabili tra l'istituto già ampiamente sperimentato in Germania e il testo unificato all'esame della Commissione del Senato.

Infine, in merito all'articolato del testo unificato, nella relazione tecnica oltre a quantificare gli oneri relativi all'articolo 3, si sottolinea che gli altri articoli non sono suscettibili di apportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ad eccezione dell'articolo 6, in materia di scioglimento dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, che comporterebbe, un effetto di maggiore gettito, in applicazione della vigente disciplina del contributo unificato in sede giudiziaria.

Alla ripresa dei lavori della Commissione Giustizia, in data 2 settembre è stato approvato l'emendamento 1.10000 testo 2/5 (testo 3) a firma Fattorini, Lepri, Cucca, Pagliari che nel definire le finalità del disegno di legge, chiarisce che il Titolo I del disegno di legge in oggetto istituisce l'unione civile tra persone dello stesso sesso quale specifica formazione sociale; tale formulazione consentirebbe di ricondurre chiaramente le unioni civili tra persone dello stesso sesso nell'alveo dell'articolo 2 della Costituzione secondo quanto indicato dalla Corte costituzionale nelle citate sentenze 138 del 2010 e 170 del 2014.

A cura di Fabiana Pierbattista

3 settembre 2015