

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

N. 345

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di modifica e riordino delle norme di diritto internazionale privato in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso

*(Parere ai sensi dell'articolo 1, commi 28, lettera b),
e 30 della legge 20 maggio 2016, n. 76)*

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 5 ottobre 2016)



*La Ministra
per le riforme costituzionali
e i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVII/D228/16

Roma, 5 ottobre 2016

Gentile Presidente,

trasmetto, al fine dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, lo schema di decreto legislativo recante "Attuazione dell'articolo 1, comma 28, lettera b), della legge 20 maggio 2016, n. 76, che delega il Governo all'adozione di disposizioni di modifica e riordino delle norme di diritto internazionale privato in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 4 ottobre 2016.

Con affetto

Maria Elena Boschi

Sen. Pietro GRASSO
Presidente del Senato della Repubblica
ROMA

mp

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'articolo 1, comma 28, della legge 20 maggio 2016, n. 76, recante "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 21 maggio 2016, n. 118, stabilisce quanto segue: "Fatte salve le disposizioni di cui alla presente legge, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di unione civile tra persone dello stesso sesso nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) adeguamento alle previsioni della presente legge delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni; b) modifica e riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato, prevedendo l'applicazione della disciplina dell'unione civile tra persone dello stesso sesso regolata dalle leggi italiane alle coppie formate da persone dello stesso sesso che abbiano contratto all'estero matrimonio, unione civile o altro istituto analogo; c) modificazioni ed integrazioni normative per il necessario coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti".

Lo schema di decreto legislativo in oggetto costituisce esercizio della delega di cui alla lettera b).

Per quanto concerne il procedimento, il comma 29 della legge n. 76 del 2016 stabilisce che "I decreti legislativi di cui al comma 28 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale"; mentre il successivo comma 30 prevede quanto segue: "Ciascuno schema di decreto legislativo di cui al comma 28, a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri, è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di esso siano espressi, entro sessanta giorni dalla trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine il decreto può essere comunque adottato, anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 28, quest'ultimo termine è prorogato di tre mesi. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati".

Occorre aggiungere che il comma 31 della legge n. 76 del 2016 prevede l'eventuale adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi: "Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo adottato ai sensi del comma 28, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al citato comma 28, con la procedura prevista nei commi 29 e 30".

La delega di cui alla citata lettera b) del comma 28, relativa a "modifica e riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato" - ossia della legge 31 maggio 1995, n. 218, recante riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato - prevede "l'applicazione della disciplina dell'unione civile tra persone dello stesso sesso regolata dalle leggi italiane alle coppie formate da persone dello stesso sesso che abbiano contratto all'estero matrimonio, unione civile o altro istituto analogo".

Per quanto riguarda il matrimonio tra persone dello stesso sesso celebrato all'estero la soluzione obbligata è quella per cui lo stesso produce in Italia gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana: indipendentemente dalla cittadinanza (italiana o straniera) delle parti, la disciplina di tale unione va desunta dalla legge n. 76 del 2016.

Per quanto riguarda invece la regolamentazione dell'unione civile costituita all'estero da coppie dello stesso sesso, sebbene *prima facie* l'intenzione del legislatore delegante possa apparire



volta a ricondurre tutte le unioni costituite all'estero (da italiani e stranieri) alla disciplina della legge n. 76 del 2016, una soluzione più articolata appare doverosa secondo una lettura delle disposizioni di delega orientata ai principi costituzionali e sovranazionali, nel rispetto quindi degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione europea.

Anzitutto, sul piano della razionalità della previsione legislativa, l'applicazione in via esclusiva e generalizzata della legge italiana a tutte le situazioni create all'estero porrebbe fuori gioco il diritto internazionale privato (il cui scopo è il coordinamento con gli ordinamenti stranieri), svuotando di fatto la delega del proprio oggetto.

La *ratio* del criterio direttivo contenuto nella delega appare semmai ragionevolmente connessa all'esigenza di evitare comportamenti elusivi della disciplina italiana, di cittadini italiani che si rechino all'estero per sottrarsi alla legge n. 76 del 2016 in una logica di *system shopping*.

Si possono dunque sottrarre al normale gioco delle norme di diritto internazionale privato i casi nei quali una situazione "totalmente italiana" sia stata deliberatamente trasformata in "transnazionale" allo scopo di applicare un regime giuridico non previsto dalla legge italiana. In questi casi l'unione "estera" andrebbe riconosciuta come produttiva degli effetti previsti non già dalla legge straniera bensì dalla legge 76/2016.

Nel caso di unione civile costituita all'estero da cittadini italiani abitualmente residenti all'estero e/o da stranieri, il carattere intrinsecamente transnazionale del rapporto implica la normale operatività delle norme della legge n. 218 del 1995 e una soluzione rigidamente volta ad imporre comunque la disciplina italiana apparirebbe ingiustificata e irragionevole in riferimento all'articolo 3 della Costituzione e potrebbe costituire un ostacolo alla libera circolazione nell'ambito dell'Unione europea.

Va sottolineato sin d'ora che il citato art. 1, comma 28, lettera b), mentre formula principi e criteri direttivi nei termini descritti per l'unione civile costituita all'estero, risulta meno limitativo per quanto riguarda la modifica e il riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato applicabili alla disciplina dell'unione civile tra persone dello stesso sesso costituita in Italia.

Lo schema di decreto legislativo contempla anche la possibilità, per il cittadino di uno Stato straniero che non la consente, di costituire un'unione civile tra persone dello stesso sesso in Italia.

La legge n. 76 del 2016 non prevede condizionamenti di tipo spaziale: non limita cioè l'accesso all'unione civile a chi sia legato al nostro ordinamento da vincoli quali la cittadinanza e/o la residenza. Del resto, il richiamo - nel comma 19 della legge n. 76 del 2016 - all'art. 116, primo comma, cod. civ. ("Matrimonio dello *straniero* nello Stato") lascia intendere che qualsiasi straniero possa costituire un'unione civile in Italia.

L'art. 116 comma 1 cod. civ. richiede, da parte dello straniero, la presentazione all'ufficiale di stato civile di "una dichiarazione dell'autorità competente del proprio paese, dalla quale risulti che giusta le leggi a cui è sottoposto nulla osta al matrimonio". Questo documento serve *in primis* a verificare se lo straniero sia già sposato o sia imparentato con il futuro coniuge. Nella prassi, la norma si è rivelata problematica nelle ipotesi in cui il nulla osta è stato rifiutato per motivi religiosi (il caso tipico è quello della donna, cittadina di uno Stato a matrice religiosa islamica, a cui non è concesso sposare un uomo di altra religione): ipotesi che, portate all'attenzione anche della Corte costituzionale (ordinanza 30 gennaio 2003, n. 14), sono state chiarite dal Ministero dell'interno con una circolare (11 settembre 2007, n. 46) che impone agli ufficiali dello stato civile di non tener conto - perché contraria all'ordine pubblico (art. 16 legge 218/1995) - della condizione relativa alla fede islamica eventualmente contenuta nel nulla osta al matrimonio.

È facile prevedere che, laddove lo straniero intenzionato a costituire un'unione civile con persona del suo stesso sesso sia cittadino di uno Stato che non conosce l'istituto, non sarà in grado di ottenere il nulla osta da presentare all'ufficiale di stato civile. Non procedere alla registrazione dell'unione in questi casi, stante l'assenza del nulla osta, lasciando poi all'interessato l'iniziativa di adire eventualmente l'autorità giudiziaria, invocando la violazione del principio di non discriminazione e chiedendo la dispensa dalla produzione del nulla osta è soluzione non del tutto appagante. Più adeguata ad una piena e immediata garanzia dei diritti fondamentali del singolo



appare invece considerare contrario all'ordine pubblico (art. 16 legge 218/1995) il mancato rilascio del nulla osta da parte delle autorità straniere e di procedere comunque alla registrazione, essendosi in presenza di un diritto inviolabile il cui esercizio deve essere garantito a tutti. Il richiamo operato dalla legge n. 76 del 2016 (al comma 1) agli artt. 2 e 3 Cost., da un lato, e i vincoli che derivano dalle convenzioni internazionali a salvaguardia dei diritti umani (prima tra tutte la Convenzione europea, nella lettura fornita dalla Corte europea) inducono a propendere per questa seconda soluzione.

Il presente schema contiene pertanto una disposizione ai sensi della quale "ai fini del nulla osta di cui all'art. 116, primo comma, del codice civile, non rilevano gli impedimenti relativi al sesso delle parti" (articolo 32-ter, comma 2, secondo periodo).

La scelta, come criterio prioritario sebbene non esclusivo, della legge del luogo di costituzione, o dello Stato davanti alle cui autorità l'unione è stata costituita, risponde all'esigenza di prevedibilità e agevole accertamento, ed è in linea con la tendenza del diritto dell'Unione europea a prediligere, rispetto al criterio della cittadinanza, criteri di tipo territoriale.

Più analiticamente, il **capo I** dello schema di decreto legislativo contiene le modifiche alla legge 31 maggio 1995, n. 218, recante riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, in attuazione della delega legislativa di cui alla citata lettera b) del comma 28.

Lo schema prevede che, dopo l'articolo 32, sono inseriti nella legge n. 218 del 1995 i seguenti articoli.

L'art. 32-bis (*Matrimonio contratto all'estero da persone dello stesso sesso*) prevede che "Il matrimonio contratto all'estero da persone dello stesso sesso produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana". Come si è anticipato, la delega su questo punto è inequivoca e non ammette una soluzione diversa.

L'art. 32-ter (*Unione civile tra persone maggiorenni dello stesso sesso*), trova applicazione alle unioni civili costituite in Italia e a quelle costituite all'estero nei casi nei quali non si applica l'art. 32-quinquies.

L'art. 32-ter stabilisce al comma 1, primo periodo, che "La capacità e le altre condizioni per costituire unione civile sono regolate dalla legge nazionale di ciascuna parte al momento della costituzione dell'unione civile". Si tratta della legge applicabile in via normale alla capacità e alle condizioni personali per costituire unione civile. Si fa riferimento nella rubrica all'unione civile tra persone *maggioenni* dello stesso sesso per maggiore chiarezza, anche se ciò dovrebbe ritenersi pacificamente sottinteso dalle presenti disposizioni, le quali trattano dell'unione civile così come definita dalla legge italiana. Non si tratta quindi di richiamare particolari condizioni personali quali necessari requisiti di validità dell'unione ma, piuttosto, di indicare l'istituto di cui si tratta, che secondo la sua fisionomia legislativa riguarda persone maggiorenni dello stesso sesso.

Il comma 1 dell'art. 32-ter stabilisce, al secondo periodo, che "Se la legge applicabile non ammette l'unione civile tra persone maggiorenni dello stesso sesso si applica la legge italiana". Si tratta di una disposizione di garanzia coerente con la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 138 del 2010 e n. 170 del 2014) e della Corte EDU (Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 luglio 2015, Oliari e altri c. Italia).

Il comma 1 dell'art. 32-ter stabilisce, al terzo periodo, che "Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 20 maggio 2016, n. 76 sono di applicazione necessaria". Il rinvio all'articolo 1, comma 4, della legge n. 76 sottolinea il carattere di norma di applicazione necessaria proprio della disciplina delle cause impeditive (tra le quali quelle desumibili dagli articoli 85, 86, 87 e 88 del codice civile), senza che tale previsione escluda la possibile operatività, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 218 del 1995, di altre norme di applicazione necessaria.

Il comma 2 dell'art. 32-ter stabilisce, al primo periodo, che "Ai fini del nulla osta di cui all'articolo 116, primo comma, del codice civile, non rilevano gli impedimenti relativi al sesso delle parti". Come si è detto, deve ritenersi contrario all'ordine pubblico (art. 16 della legge n. 218 del 1995) il mancato rilascio del nulla osta da parte delle autorità straniere rifiutato per motivi religiosi o connessi all'orientamento sessuale.



Ancora il comma 2 dell'art. 32-ter stabilisce al secondo periodo che "In ogni caso si acquisisce la libertà di stato per effetto di un giudicato italiano o riconosciuto in Italia".

Il comma 3 dell'art. 32-ter disciplina la forma prevedendo che "L'unione civile è valida, quanto alla forma, se è considerata tale dalla legge del luogo di costituzione o dalla legge nazionale di almeno una delle parti dell'unione civile o dalla legge dello Stato di comune residenza al momento della costituzione". Tale formulazione consente al giudice di scegliere in base al criterio del *favor validitatis*.

Il successivo comma 4 disciplina la sostanza del rapporto nei seguenti termini: "I rapporti personali e patrimoniali tra le parti sono regolati dalla legge dello Stato davanti alle cui autorità l'unione è stata costituita. A richiesta di una delle parti il giudice può disporre l'applicazione della legge dello Stato nel quale la vita comune è prevalentemente localizzata. Le parti possono convenire per iscritto che i loro rapporti patrimoniali sono regolati dalla legge dello Stato di cui almeno una di esse è cittadina o nel quale almeno una di esse risiede". La formulazione, che si discosta da quella dell'art. 30 della legge n. 218 del 1995, relativo ai rapporti patrimoniali tra coniugi, è coerente con quanto previsto dal regolamento 2016/1104/UE sugli effetti patrimoniali delle unioni registrate, sebbene non ancora applicabile (in vigore dal 29 luglio 2016, ma applicabile a partire dal 29 gennaio 2019).

In base al comma 5 dell'art. 32-ter, "Alle obbligazioni alimentari si applica l'articolo 45". La disposizione è necessaria per individuare la legge applicabile alle obbligazioni alimentari per le unioni civili e presuppone la modifica dell'articolo 45 della legge n. 218 del 1995 nei seguenti termini: "Art. 45 (*Obbligazioni alimentari nella famiglia*) - 1. Le obbligazioni alimentari nella famiglia sono regolate dalla legge designata dal regolamento 2009/4/CE del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, e successive modificazioni.". La modifica si impone ai sensi del Protocollo dell'Aja del 2007, recepito dal citato regolamento 2009/4/CE. La normativa europea lascia agli Stati la facoltà di includere - con espressa previsione - le unioni civili nel suo ambito di applicazione.

L'art. 32-quater (*Scioglimento dell'unione civile*), stabilisce quanto segue: "1. In materia di scioglimento dell'unione civile la giurisdizione italiana sussiste, oltre che nei casi previsti dagli articoli 3 e 9, anche quando una delle parti è cittadina italiana o l'unione è stata costituita in Italia. I medesimi titoli di giurisdizione si applicano anche in materia di nullità o di annullamento dell'unione civile. 2. Lo scioglimento dell'unione civile è regolato dalla legge applicabile al divorzio in conformità al regolamento n. 1259/2010/UE del Consiglio del 20 dicembre 2010 relativo ad una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale."

Il primo comma art. 32-quater delimita l'ambito della giurisdizione italiana in ordine a tutte le azioni in materia di nullità, annullamento e scioglimento delle unioni civili, ponendosi in un rapporto di complementarità (ed integrazione) rispetto agli artt. 3 e 9 della medesima legge n. 218/95.

Il comma 2 rinvia al diritto internazionale privato dell'Unione europea, posto che la legge applicabile al divorzio è il regolamento (UE) n. 1259/2010 relativo ad una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, che assegna una specifica rilevanza all'autonomia privata anche nel caso di scioglimento del matrimonio (il citato regolamento stabilisce, in mancanza di una scelta delle parti, che "il divorzio e la separazione personale sono disciplinati dalla legge dello Stato: a) della residenza abituale dei coniugi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale, o, in mancanza; b) dell'ultima residenza abituale dei coniugi sempre che tale periodo non si sia concluso più di un anno prima che fosse adita l'autorità giurisdizionale, se uno di essi vi risiede ancora nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale; o, in mancanza; c) di cui i due coniugi sono cittadini nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale; o, in mancanza; d) in cui è adita l'autorità giurisdizionale").



L'art. 32-*quinquies* (*Unione civile costituita all'estero tra cittadini italiani dello stesso sesso*) introduce la disciplina corrispondente alla *ratio* anti-elusiva che la delega sottintende. Tale articolo recita: "L'unione civile, o altro istituto analogo, costituiti all'estero tra cittadini italiani dello stesso sesso abitualmente residenti in Italia produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana".

Salvo quanto appena ricordato, l'applicazione della legge italiana in questi casi è conforme al principio di delega giacché riguarda cittadini italiani stabilmente residenti in Italia presumibilmente recatisi all'estero al solo fine di costituire l'unione civile. Per contro, non vi è ragione di imporre l'applicazione della legge italiana in assenza di intenti oggettivamente elusivi, come nel caso di unioni miste, tra un cittadino italiano e un non cittadino, oltre che in quello dell'unione civile costituita all'estero tra soggetti non cittadini, ipotesi rispetto alle quali sono prevalenti i profili di internazionalità.

Tale soluzione appare conforme alla disposizione di delega interpretata alla luce della sua *ratio* e in conformità ai principi costituzionali di tutela dei diritti inviolabili, eguaglianza e ragionevolezza (articoli 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione) oltre che in conformità ai parametri sovranazionali sopra richiamati (articoli 8 e 14 CEDU; articoli 3 TUE e 26 TFUE unitamente alle altre disposizioni dei Trattati sulla libera circolazione delle persone, principio peraltro, ancora da ultimo, più volte richiamato nei considerando del citato regolamento 2016/1104/UE sugli effetti patrimoniali delle unioni registrate).

Il **capo II**, che comprende gli articoli 2 e 3, contiene le disposizioni finali in tema di clausola di invarianza finanziaria ed entrata in vigore del decreto.



RELAZIONE TECNICA

Le disposizioni in oggetto sono tese a dare attuazione alla legge 20 maggio 2016, n.76 in tema di “Regolamentazione delle unioni civili tra le persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze” in relazione alla quale è espressamente prevista all’art. 1 della legge citata una apposita delega al Governo al fine della adozione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima, uno o più decreti in materia di unione civile tra persone dello stesso sesso nel rispetto di principi e criteri direttivi in tema di adeguamento alle previsioni della legge citata delle disposizioni dell’ordinamento dello stato civile in materia diritto internazionale privato. In particolare, il decreto legislativo in oggetto costituisce esercizio della delega limitatamente al necessario coordinamento della legislazione riguardante la materia dei rapporti internazionali privati prevedendo la modifica e il riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato. La delega contenuta nell’art 1, comma 28, lettera b), nel formulare i criteri direttivi della delega al Governo risulta, in ogni caso, meno limitativa per quanto riguarda la modifica e il riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato applicabili alla disciplina dell’unione civile tra persone dello stesso sesso costituita in Italia. In particolare, il schema di decreto legislativo contempla anche la possibilità, per il cittadino di uno Stato straniero che non prevede tale possibilità, di costituire un’unione civile tra persone dello stesso sesso in Italia, senza condizionamenti di tipo spaziale, da momento che non limita cioè l’accesso all’unione civile a chi sia legato al nostro ordinamento da vincoli quali la cittadinanza e/o la residenza.

Si illustrano, di seguito, le disposizioni del decreto legislativo in oggetto.

CAPO I

MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI DI DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO

Art. 1



(Modifiche alla legge 31 maggio 1995, n. 218)

Alla legge 31 maggio 1995, n. 218, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) Dopo l'articolo 32, siano aggiunti i seguenti articoli:

L'**articolo 32 –bis (Matrimonio contratto all'estero da persone dello stesso sesso)** prevede che il matrimonio contratto all'estero da persone dello stesso sesso produca i medesimi effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana.

L'**articolo 32 –ter (Unione civile tra persone maggiorenni dello stesso sesso)** concernente l'unione civile tra persone maggiorenni dello stesso sesso, trova applicazione alle unioni civili costituite in Italia e a quelle costituite all'estero nei casi nei quali non si applica l'art. 32-*quinquies* relativo all'unione civile costituita all'estero tra cittadini italiani dello stesso sesso. In particolare sono disciplinati i rapporti personali e patrimoniali tra le parti ai quali si applica la legge dello Stato davanti alle cui autorità l'unione è stata costituita. Viene comunque previsto che, su richiesta di una delle parti, il giudice possa disporre l'applicazione della legge dello Stato nel quale la vita comune è prevalentemente localizzata. Le parti, inoltre, possono convenire per iscritto che i loro rapporti patrimoniali sono regolati dalla legge dello Stato di cui almeno una di esse è cittadina o nel quale almeno una di esse risiede. Infine, viene previsto che alle obbligazioni alimentari si applichi l'art. 45 della legge n. 218/1995 in tema di obbligazioni alimentari nella famiglia.

L'**articolo 32 –quater (scioglimento dell'unione civile)** in tema di scioglimento dell'unione civile riconosce la sussistenza della giurisdizione italiana anche nei casi in cui una delle parti è cittadina italiana o l'unione è stata costituita in Italia.

L'**articolo 32 –quinquies (Unione civile costituita all'estero tra cittadini italiani dello stesso sesso)** prevede la regolamentazione dell'unione civile costituita all'estero tra cittadini italiani dello stesso sesso abitualmente residenti in Italia alla quale si applica la legge italiana con la produzione degli effetti civili regolati dalla stessa.

b) L'**articolo 45 (Obbligazioni alimentari nella famiglia)** prevede che le obbligazioni alimentari siano regolate secondo la disciplina prevista dalla legge designata dal regolamento 2009/4/CE del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al



riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, e successive modificazioni.

Si rappresenta la neutralità finanziaria delle disposizioni esaminate, di natura ordinamentale, dalla cui applicazione non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

CAPO II DISPOSIZIONI FINALI

Art. 2
(Clausola di invarianza finanziaria).

La norma contiene la disposizione finale prevedendo che dalla attuazione del decreto legislativo in oggetto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le Amministrazioni interessate provvedano ai compiti di cui al medesimo decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

Si conferma la validità della clausola di invarianza finanziaria, con la possibilità di provvedere agli adempimenti previsti dal presente decreto, nell'ambito delle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione delle amministrazioni competenti.

La validità della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 1, della legge n. 40 del 28.2.1998 ha avuto corso.

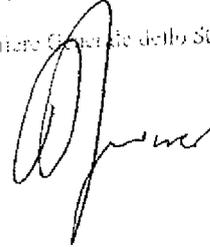


POSITIVO

- 5 OTT. 2016

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 1, COMMA 28, LETTERA B), DELLA LEGGE 20 MAGGIO 2016, N. 76, CHE DELEGA IL GOVERNO ALL'ADOZIONE DI DISPOSIZIONI DI MODIFICA E RIORDINO DELLE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO IN MATERIA DI UNIONI CIVILI TRA PERSONE DELLO STESSO SESSO.

Referenti UL Giustizia:

Cons. Carla Garlatti

06/68842485 – carla.garlatti@giustizia.it

Cons. Valeria Montaruli

06/68852806 – valeria.montaruli@giustizia.it

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate:**

L'articolo 1, comma 28, della legge 20 maggio 2016, n. 76, recante "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 21 maggio 2016, n. 118, stabilisce quanto segue: "Fatte salve le disposizioni di cui alla presente legge, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di unione civile tra persone dello stesso sesso nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) adeguamento alle previsioni della presente legge delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni; b) modifica e riordino delle norme in materia di

diritto internazionale privato, prevedendo l'applicazione della disciplina dell'unione civile tra persone dello stesso sesso regolata dalle leggi italiane alle coppie formate da persone dello stesso sesso che abbiano contratto all'estero matrimonio, unione civile o altro istituto analogo; c) modificazioni ed integrazioni normative per il necessario coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti”.

La proposta normativa in oggetto costituisce esercizio della delega di cui alla lettera b).

Le unioni civili sono una novità legislativa del nostro ordinamento e rappresentano una epocale svolta nella cultura sociale e politica del Paese. La *ratio* della novella è stata, principalmente, quella di garantire la tutela dei diritti fondamentali delle persone che ne fanno parte. La necessità di introdurre nel sistema giuridico l'istituto, e di disciplinare le conseguenze legali della costituzione, è nata sulla spinta di un ampio consenso europeo, dimostrato anche dall'adozione, nell'ambito dell'Unione, di una legislazione che ha incluso il *partner* dello stesso sesso tra i familiari (Direttiva 2003/86 sul diritto al ricongiungimento familiare e 2004/38 sul diritto alla libera circolazione). La Corte di Strasburgo ha definito “artificiale” un approccio che continui ad escludere dal concetto di vita familiare le coppie dello stesso sesso stabilmente legate, con la conseguenza che i Governi sono tenuti ad assicurare il rispetto della vita familiare alle coppie omosessuali (Corte EDU, 22 luglio 2010, P.B. e J.S. c. Austria; 28 settembre 2010, J.M. c. Regno Unito). Nell'Unione europea, le unioni civili sono riconosciute in Svizzera, Austria, Germania, Ungheria, Croazia, mentre sono 14 gli Stati membri che hanno legiferato per riconoscere il matrimonio per le coppie gay.

Per definire il numero delle unioni civili, anche in termini prospettici, da porre a base dei calcoli al fine di una analitica valutazione degli effetti finanziari recati dalle disposizioni in esame, che attengono in particolare alla stima degli oneri per il presumibile incremento delle prestazioni previdenziali e assistenziali a carico dei competenti enti nonché per gli aspetti di natura fiscale derivanti dall'equiparazione fra coniugi e parti dell'unione civile, nell'ambito del nuovo regime giuridico previsto dal provvedimento ci si è avvalsi dei contributi forniti dal Ministero del lavoro e dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia.

Al riguardo è stato condiviso già in sede di iter parlamentare della legge di delega il criterio utilizzato per determinare il numero di coppie dello stesso sesso in Italia, 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 e i testi normativi all'esame.

Si osserva, per gli aspetti di natura finanziaria, quanto segue:

- la registrazione degli atti di unione civile tra persone dello stesso sesso nell'archivio dello stato civile e gli adempimenti amministrativi connessi potranno essere fronteggiati dalle amministrazioni comunali, costituendo per esse una naturale declinazione dei propri compiti, che possono essere pertanto espletati nell'ambito delle ordinarie risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente. È da rilevare, inoltre, che in circa 250 comuni, tra cui Roma e Milano, risultano già costituiti e funzionanti i registri delle unioni civili; peraltro per le operazioni di iscrizione e trascrizione nonché per il rilascio dei relativi attestati è previsto il pagamento dell'imposta di bollo e dei diritti di segreteria per complessivi euro 16,52, che potranno garantire ulteriori introiti in termini di maggior gettito;

- il regime giuridico dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, attraverso un rinvio alle previsioni del Codice civile relative al matrimonio, determina effetti di natura fiscale, previdenziale ed assistenziale, in relazione ai quali sono stati utilizzati i contributi forniti dalle amministrazioni competenti, ovvero il Dipartimento delle Finanze e il Ministero del lavoro – INPS, secondo le stime dettagliate nella relazione tecnica alla legge n. 76 del 2016.

Un completamento necessario della regolamentazione delle unioni civili è costituito dalla disciplina, contenuta nel decreto legislativo in esame, dei matrimoni e delle unioni civili costituite all'estero.

Per quanto riguarda il matrimonio tra persone dello stesso sesso celebrato all'estero la soluzione obbligata è quella per cui lo stesso è riconosciuto in Italia come unione civile: indipendentemente dalla cittadinanza (italiana o straniera) delle parti, la disciplina di tale unione va desunta dalla legge n. 76 del 2016.

Per quanto riguarda invece la regolamentazione dell'unione civile costituita all'estero da coppie dello stesso sesso, la *ratio* del criterio direttivo contenuto nella delega appare ragionevolmente connessa all'esigenza di evitare comportamenti elusivi della disciplina italiana, di cittadini italiani che si rechino all'estero per sottrarsi alla legge n. 76 del 2016 in una logica di *system shopping*.

Con riferimento ai dati statistici, dalle rilevazioni ufficiali dell'ISTAT quanto ai matrimoni risulta che nel 2012 sono stati celebrati in Italia 207.138 matrimoni (3,5 ogni 1.000 abitanti), 2.308 in più rispetto al 2011). Questo lieve aumento si inserisce in una tendenza alla diminuzione dei matrimoni in atto dal 1972. In particolare, negli ultimi 20 anni il calo annuo è stato in media dell'1,2%, mentre dal 2008 al 2011 si sono avute oltre 45 mila celebrazioni in meno (in termini relativi -4,8% annuo tra il 2007 e il 2011). Sono stati effettuati i seguenti rilievi:

□ L'aumento del numero delle nozze rispetto al 2011 è dovuto alla ripresa dei matrimoni in cui uno, o entrambi, è di cittadinanza straniera: nel 2012 sono state celebrate 30.724 nozze di questo tipo (pari al 15% del

totale), oltre 4 mila in più rispetto al 2011, ma ancora inferiori di oltre 6 mila rispetto al picco massimo del 2008.

□ I matrimoni misti, con un coniuge italiano e l'altro straniero, sono stati 20.764 nel 2012. Essi rappresentano la tipologia prevalente (68%) dei matrimoni con almeno uno sposo straniero.

Parallelamente, con riferimento alle unioni civili, è verosimile aspettarsi un incremento delle unioni civili in cui uno o entrambi i *partners* siano di nazionalità straniera.

Quanto ai dati relativi alla popolazione omosessuale in Italia, risulta che circa un milione di persone si è dichiarato omosessuale o bisessuale, più tra gli uomini, i giovani e nell'Italia Centrale. I presumibili valori numerici circa i matrimoni e le unioni civili interessati dal presente provvedimento, vanno necessariamente parametrati a questo dato numerico.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo:

Gli obiettivi perseguiti con il presente provvedimento sono sia di natura formale, quale l'attuazione della delega contenuta nell'articolo 28 della legge n. 76 del 2016, sia di tipo sostanziale, volti ad adeguare il nostro ordinamento all'evoluzione, in tema di riconoscimento di forme di vita familiare alle coppie dello stesso sesso, imposte dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale, se per un verso il diritto al matrimonio può essere riconosciuto alle persone dello stesso sesso sulla base di una scelta riservata ai singoli Stati (Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 marzo 2012, Gas e Dubois c. Francia), per un altro verso, la Convenzione garantisce alle coppie dello stesso sesso di disporre di uno specifico quadro giuridico per il riconoscimento e la tutela delle unioni omosessuali (Corte EDU 21 luglio 2015, Oliari e altri c. Italia).

In particolare l'obiettivo che si intende perseguire:

- nel breve periodo, quello di consentire la qualificazione e il trattamento giuridico nel nostro Paese dei matrimoni e delle unioni civili tra persone dello stesso sesso costituiti all'estero, così da armonizzare i diritti e le garanzie offerti alle coppie che hanno costituito in Italia una unione civile con quelli inerenti ad analoghi istituti giuridici vigenti in altri Paesi;

- nel medio e lungo periodo, quello di rafforzare la fiducia reciproca nei rispettivi ordinamenti giuridici, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali delle persone, in funzione antidiscriminatoria.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR:

Si evidenzia che il comma 31 dell'articolo 1 della legge n. 76 del 2016 prevede l'eventuale adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi: "Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo adottato ai sensi del comma 28, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al citato comma 28, con la procedura prevista nei commi 29 e 30".

Indicatori attendibili per la prescritta verifica saranno tutti i dati statistici, utilizzando ampiamente le rilevazioni ufficiali effettuate dall'Istat, attraverso i dati provenienti dagli uffici dello stato civile e, per quanto interessa, dagli uffici giudiziari con riferimento al contenzioso in tema di rapporti personali e patrimoniali e di scioglimento, relativi ai matrimoni e alle unioni civili tra persone dello stesso sesso costituiti all'estero trascritti o riconosciuti in Italia (i primi con gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana).

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio:

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, gli ufficiali dello stato civile e dell'anagrafe, gli appartenenti alla magistratura e all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione finanziaria, del lavoro e della previdenza sociale.

Il Ministro della giustizia potrà essere interessato dal monitoraggio sul contenzioso che potrà scaturire dall'applicazione del presente provvedimento, con riferimento ai rapporti patrimoniali e allo scioglimento delle unioni civili.

Ulteriori soggetti pubblici interessati dal monitoraggio sono il Dipartimento delle finanze in ordine agli effetti finanziari, e il Ministero del lavoro - INPS con riferimento ai profili previdenziali.

Quanto ai soggetti privati, saranno interessati cittadini italiani o stranieri che hanno costituito un matrimonio o un'unione civile all'estero, che abbiano ricevuto riconoscimento nello Stato in applicazione del presente decreto.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Dato l'elevato grado di tecnicità dell'intervento, è stato costituito presso questo Ufficio legislativo, su impulso dell'Amministrazione della giustizia, un comitato delle unioni civili di cui fanno parte docenti di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea, che hanno fornito un importante contributo scientifico alla redazione del presente decreto.

Vi è stato inoltre un proficuo confronto con l'Amministrazione degli affari esteri, le cui indicazioni sono state tenute in considerazione in sede di formulazione delle disposizioni di diritto internazionale privato.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO")

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa, stante la necessità di dare attuazione nel termine stabilito, alla delega contenuta nell'articolo 28 della legge n. 76 del 2016, in assenza della quale i principi stabiliti in tema di unioni civili, attuativi di precisi obblighi costituzionali, non potrebbero avere compiuta attuazione, con esposizione del nostro Paese al rischio di nuove condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Si è valutata la possibilità di adottare un progetto di articolato alternativo, sul modello della disciplina vigente in materia matrimoniale (artt. 27 ss. legge 218/1995), in base al quale la legge applicabile è quella di cittadinanza delle parti, indipendentemente dal fatto che l'unione civile sia costituita in Italia o all'estero, ferma restando l'applicazione della legge italiana, qualora la legge nazionale non preveda norme sulle unioni civili.

Tale opzione è stata tuttavia accantonata, in quanto si è ritenuto preferibile introdurre una disciplina volta a privilegiare, per i profili diversi da quello della capacità e delle condizioni per costituire l'unione, criteri di natura territoriale (quali il luogo di costituzione dell'unione o quello della prevalente localizzazione della vita comune), di agevole accertamento da parte del giudice e aderenti al principio di effettività, non senza lasciare spazio, anche in conformità all'evoluzione del quadro normativo europeo, all'autonomia privata nella scelta della legge applicabile ai rapporti patrimoniali e ad altri aspetti.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE P.M.I.

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni:

L'opzione scelta non presenta svantaggi. Il presente intervento regolatorio migliora il livello di armonizzazione dell'ordinamento interno con quelli degli altri Stati, in funzione di una più efficace tutela dei diritti fondamentali delle persone. Invero, in coerenza con il richiamo - nel comma 19 della legge 76/2016 - all'art. 116 comma 1 cod. civ. ("Matrimonio dello *straniero* nello Stato"), è previsto che qualsiasi straniero possa costituire un'unione civile in Italia. Peraltro, con riferimento al rilascio del nulla osta dell'autorità competente del Paese di provenienza del cittadino straniero, previsto dall'articolo 116 cod. civ., vengono risolti i problemi interpretativi che si sono posti in caso di mancato rilascio di nulla osta per ragioni discriminatorie, prevedendo che non rilevano gli impedimenti relativi al sesso delle parti.

In generale, il principale vantaggio dell'opzione prescelta è costituito dall'introduzione di una disciplina di diritto internazionale privato idonea a garantire i diritti fondamentali tutelati dalla legge n. 76 del 2016, in conformità alla giurisprudenza della Corte costituzionale e dalla Corte EDU, anche nei riguardi di rapporti connotati da profili di internazionalità.

Sono ipotizzabili adempimenti per le amministrazioni comunali in sede di costituzione dell'unione civile e di iscrizione, trascrizione e annotazione degli atti relativi alla stessa negli archivi dello stato civile, anche se non appare possibile stimare in modo attendibile il numero delle future trascrizioni di unioni costituite all'estero e quello delle iscrizioni e annotazioni relative alle unioni civili costituite in Italia e connotate da profili di internazionalità. In ogni caso, la relazione tecnica relativa allo schema in oggetto rappresenta la neutralità finanziaria delle disposizioni in esame, di natura ordinamentale.

L'applicazione della legge italiana alle unioni civili, costituite all'estero o in Italia, ai sensi della disciplina di diritto internazionale privato contenuta nello schema in oggetto, può avere effetti più o meno estesi in conseguenza dell'applicazione più o meno estensiva dell'articolo 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016.

Si tratta di disposizioni di natura ordinamentale o procedimentale le quali, come si evince dalla relazione tecnica, non determinano nuovi o

maggiori oneri a carico della finanza pubblica e, quanto agli adempimenti eventualmente necessari, le amministrazioni dovrebbero provvedere nell'ambito delle ordinarie risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese:

Non derivano oneri amministrativi in capo alle P.M.I.

C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese:

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione:

L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse e le strutture interne dello stato civile, del Dipartimento delle finanze, del Ministero del lavoro e dell'amministrazione giudiziaria per quanto di competenza. Pertanto, non sono previsti fattori che possano incidere negativamente sugli effetti prodotti dall'intervento regolatorio.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Non vi è diretta l'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese, essendo tuttavia tale intervento fondamentale per porre il nostro Paese in linea con i principi fondamentali di diritto interno e sovranazionale sulla tutela dei diritti della persona.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio gli operatori dello stato civile e, per quanto di competenza, i magistrati, i funzionari e gli operatori dell'amministrazione finanziaria e del lavoro, nonché dell'amministrazione della giustizia.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento perché diretto a soggetti specializzati. Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio in esame verrà attuato dal Ministero della giustizia, dell'amministrazione finanziaria e del Ministero del lavoro attraverso le risorse in atto, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

Nello specifico il controllo e il monitoraggio periodico avranno ad oggetto il numero di matrimoni celebrati all'estero da persone dello stesso sesso trascritti in Italia (con gli effetti di cui all'art. 32 bis legge 218/1995 che si introduce); il numero delle unioni civili costituite all'estero e trascritte in Italia distinguendo, in entrambi i casi, se le parti sono cittadini stranieri, se sono entrambe italiane, o se solo una lo è. Saranno altresì oggetto di controllo e periodico monitoraggio il numero di scioglimenti delle unioni. Tale monitoraggio consentirà di accertare in concreto l'impatto dello strumento normativo che si propone.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

Come già evidenziato, il comma 31 dell'articolo 1 della legge n. 76 del 2016 prevede l'eventuale adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi:

“Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo adottato ai sensi del comma 28, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al citato comma 28, con la procedura prevista nei commi 29 e 30”.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei flussi e dei dati statistici di cui alla Sez. I, lettera C).

Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 1, COMMA 28, LETTERA B), DELLA LEGGE 20 MAGGIO 2016, N. 76, CHE DELEGA IL GOVERNO ALL'ADOZIONE DI DISPOSIZIONI DI MODIFICA E RIORDINO DELLE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO IN MATERIA DI UNIONI CIVILI TRA PERSONE DELLO STESSO SESSO

Referenti UL Giustizia:

Cons. Carla Garlatti

06/68842485 – carla.garlatti@giustizia.it

Cons. Valeria Montaruli

06/68852806 – valeria.montaruli@giustizia.it

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Lo schema di decreto legislativo in oggetto costituisce esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 28, lettere b) della legge 20 maggio 2016, n. 76, recante "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 21 maggio 2016, n. 118,

che ha profondamente e radicalmente innovato l'ordinamento, introducendo, per quanto d'interesse, una compiuta disciplina dei rapporti tra persone *same-sex*, in un contesto normativo sul punto del tutto carente.

La delega di cui alla citata lettera b) del comma 28, relativa a "modifica e riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato" - ossia della legge 31 maggio 1995, n. 218, recante riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato - prevede "l'applicazione della disciplina dell'unione civile tra persone dello stesso sesso regolata dalle leggi italiane alle coppie formate da persone dello stesso sesso che abbiano contratto all'estero matrimonio, unione civile o altro istituto analogo".

Per quanto riguarda il matrimonio tra persone dello stesso sesso celebrato all'estero la soluzione obbligata è quella per cui lo stesso produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana: indipendentemente dalla cittadinanza (italiana o straniera) delle parti, la disciplina di tale unione va desunta dalla legge n. 76 del 2016.

Per quanto riguarda invece la regolamentazione dell'unione civile costituita all'estero da coppie dello stesso sesso, una soluzione più articolata appare doverosa secondo una lettura delle disposizioni di delega orientata ai principi costituzionali e sovranazionali, e dunque nel rispetto quindi degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione europea.

Anzitutto, sul piano della razionalità della previsione legislativa, l'applicazione in via esclusiva e generalizzata della legge italiana a tutte le situazioni create all'estero porrebbe fuori gioco il diritto internazionale privato, svuotando di fatto la delega del proprio oggetto. La *ratio* del criterio direttivo contenuto nella delega appare semmai ragionevolmente connessa all'esigenza di evitare comportamenti elusivi della disciplina italiana da parte di cittadini italiani che si rechino all'estero per sottrarsi alla legge n. 76 del 2016.

L'obiettivo perseguito dalla disciplina contenuta nello schema è quello di predisporre le norme di conflitto più idonee a individuare la legge applicabile ai diversi aspetti concernenti un istituto che si tratta di disciplinare *ex novo* nella prospettiva del diritto internazionale privato.

Si è pertanto ritenuto di mantenere l'opzione per la legge nazionale delle parti, sul modello dell'articolo 27 della legge n. 218 del 1995, per quanto riguarda la capacità e le altre condizioni per costituire l'unione civile, trattandosi di aspetti di tipo personale. Per gli altri aspetti si è ritenuto appropriato optare per criteri di ordine territoriale (luogo di costituzione dell'unione, prevalente localizzazione della vita comune), in quanto di agevole accertamento e aderenti al principio di effettività. Tale opzione si coniuga, anche a fini di coerenza con l'evoluzione del

quadro normativo europeo, con il riconoscimento dell'autonomia delle parti nella scelta della legge applicabile ai rapporti patrimoniali.

Lo schema di decreto legislativo si avvale della tecnica della novella legislativa per introdurre le innovazioni necessarie ad adeguare l'ordinamento alla nuova legge sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso, sia in materia di diritto internazionale privato (che regola attualmente i soli rapporti di famiglia fondati sul matrimonio), sia in alcuni settori contigui al diritto internazionale privato interessati dall'innovazione normativa richiamata (norme sui passaporti; norme relative al collocamento in aspettativa dei dipendenti dello Stato il cui coniuge, anche esso dipendente dello Stato, sia chiamato a prestare servizio all'estero; norme sulla estensione di benefici ai dipendenti statali il cui coniuge presti servizio all'estero per conto di soggetti non statali; norme sulla cittadinanza; norme di ordinamento e sulle funzioni degli uffici consolari; disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo; norme di ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri).

La scelta della novellazione di testi vigenti appare opportuna nella misura in cui la proposta normativa introduce disposizioni che hanno un contenuto specifico, andando a inserirsi, quanto al capo I, nella legge 31 maggio 1995, n. 218 in materia di diritto internazionale privato, mediante l'introduzione degli articoli 32 bis e seguenti, al fine di disciplinare la legge applicabile ai matrimoni e le unioni civili connotati da elementi di transnazionalità costituiti da cittadini italiani o stranieri.

2) **Analisi del quadro normativo nazionale**

La recente entrata in vigore della legge n. 76 del 2016 ha inserito nel quadro normativo nazionale un istituto giuridico prima sconosciuto, disciplinando, oltre alle ipotesi di convivenza, "le unioni civili tra persone dello stesso sesso", individuandone espressamente il fondamento costituzionale nel riconoscimento, ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione, del carattere di "specifica formazione sociale".

In tale ambito la regolamentazione del nuovo istituto, pur richiamandosi in alcune parti alla disciplina del matrimonio, è stata delineata in modo distinto ed autonomo. E' stato così disciplinato, nei suoi elementi essenziali, il rapporto giuridico nascente dalla costituzione dell'unione civile in relazione: ai presupposti

soggettivi ed oggettivi per la costituzione, alle modalità di costituzione e di scioglimento dell'unione, ai diritti e doveri reciproci delle parti dell'unione (sotto il profilo morale, patrimoniale e successorio).

In virtù del disposto del comma 34 dell'articolo 1 della legge 76 del 2016 il Ministero degli Interni ha emanato il c.d. "decreto ponte" D.p.c.m. n. 144 del 23.7.2016, con il quale sono state stabilite le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui alla delega. Infatti, a causa della novità dell'istituto, il quadro normativo di necessario immediato riferimento per la piena operatività della legge, era privo di norme che ne consentissero l'utilizzazione.

Come ricordato al punto che precede lo schema di decreto legislativo proposto interviene sulla legge 31 maggio 1995, n. 218 in materia di diritto internazionale privato al fine di disciplinare la legge applicabile ai matrimoni e le unioni civili connotati da elementi di transnazionalità costituiti da cittadini italiani o stranieri.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Si richiama quanto già detto al punto 1 circa l'utilizzo della tecnica della novella legislativa per modificare ed integrare la legge n. 218 del 1995.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni degli enti locali, incidendo su materie (rapporti internazionali e ordinamento civile) riservate alla competenza statale esclusiva dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, oltre che imposta dagli articoli 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione, in quanto non incidono sull'autonomia amministrativa degli enti territoriali né prevedono o determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Lo schema di decreto legislativo non comporta rilegificazioni ed è adottato necessariamente a livello di normazione primaria.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Sono in corso di emanazione, ai sensi della delega contenuta nell'articolo 1, comma 28, della legge n. 76 del 2016, ulteriori decreti legislativi finalizzati all'adeguamento della normativa vigente alla legge sulla regolamentazione delle unioni civili.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale, ma piuttosto sono in linea con il soddisfacimento delle esigenze di tutela evidenziate. Si tratta di norme di

garanzia coerenti con la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 138 del 2010 e n. 170 del 2014).

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo ed anzi attua nell'ordinamento interno le disposizioni contenute nella citata delega in modo coerente con i principi e la normativa dell'Unione europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

La nuova disciplina si conforma pienamente ai principi affermati dalla Corte EDU (Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 luglio 2015, Oliari e altri c. Italia).

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Nell'Unione europea, le unioni civili sono riconosciute in Austria, Germania, Ungheria, Croazia, mentre sono 14 gli Stati membri che hanno legiferato per riconoscere il matrimonio per le coppie formate da persone dello stesso sesso.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Lo schema attuativo, come si è precedentemente illustrato, non introduce nuove definizioni normative, essendo esaustive quelle già esistenti.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti

Lo schema di decreto legislativo utilizza la tecnica della novella legislativa per integrare e modificare le norme di diritto internazionale privato.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Non sono previste abrogazioni, neppure implicite.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Lo schema di atto normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

Entro due anni il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive, ai sensi dell'art. 1, comma 31 della legge 76/2016.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia, dell'amministrazione finanziaria, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 1,
COMMA 28, LETTERA B), DELLA LEGGE 20 MAGGIO 2016, N. 76, CHE DELEGA IL
GOVERNO ALL'ADOZIONE DI DISPOSIZIONI DI MODIFICA E RIORDINO DELLE
NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO IN MATERIA DI UNIONI CIVILI
TRA PERSONE DELLO STESSO SESSO**



IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 1, comma 28, lettera b), della legge 20 maggio 2016, n. 76, che delega il Governo all'adozione di disposizioni di modifica e riordino delle norme di diritto internazionale privato in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso;

Visto il regolamento 2009/4/CE del Consiglio del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari;

Visto il regolamento n. 1259/2010/UE del Consiglio del 20 dicembre 2010, relativo ad una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale;

Visto il regolamento 2016/1104/UE del Consiglio del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate;

Vista la legge 31 maggio 1995, n. 218 recante riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ... ;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ... ;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ... ;

Sulla proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

EMANA

il seguente decreto legislativo

CAPO I

MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI DI DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO

Art. 1

(Modifiche alla legge 31 maggio 1995, n. 218)

1. Alla legge 31 maggio 1995, n. 218 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 32 sono inseriti i seguenti:



“Art. 32-bis (*Matrimonio contratto all'estero da persone dello stesso sesso*). – 1. Il matrimonio contratto all'estero da persone dello stesso sesso produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana.

Art. 32-ter (*Unione civile tra persone maggiorenni dello stesso sesso*) – 1. La capacità e le altre condizioni per costituire unione civile sono regolate dalla legge nazionale di ciascuna parte al momento della costituzione dell'unione civile. Se la legge applicabile non ammette l'unione civile tra persone maggiorenni dello stesso sesso si applica la legge italiana. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 20 maggio 2016, n. 76 sono di applicazione necessaria.

2. Ai fini del nulla osta di cui all'articolo 116, primo comma, del codice civile, non rilevano gli impedimenti relativi al sesso delle parti. In ogni caso si acquisisce la libertà di stato per effetto di un giudicato italiano o riconosciuto in Italia.

3. L'unione civile è valida, quanto alla forma, se è considerata tale dalla legge del luogo di costituzione o dalla legge nazionale di almeno una delle parti o dalla legge dello Stato di comune residenza al momento della costituzione.

4. I rapporti personali e patrimoniali tra le parti sono regolati dalla legge dello Stato davanti alle cui autorità l'unione è stata costituita. A richiesta di una delle parti il giudice può disporre l'applicazione della legge dello Stato nel quale la vita comune è prevalentemente localizzata. Le parti possono convenire per iscritto che i loro rapporti patrimoniali sono regolati dalla legge dello Stato di cui almeno una di esse è cittadina o nel quale almeno una di esse risiede.

5. Alle obbligazioni alimentari si applica l'articolo 45.

Art. 32-quater (*Scioglimento dell'unione civile*) – 1. In materia di scioglimento dell'unione civile la giurisdizione italiana sussiste, oltre che nei casi previsti dagli articoli 3 e 9, anche quando una delle parti è cittadina italiana o l'unione è stata costituita in Italia. I medesimi titoli di giurisdizione si applicano anche in materia di nullità o di annullamento dell'unione civile.

2. Lo scioglimento dell'unione civile è regolato dalla legge applicabile al divorzio in conformità al regolamento n. 1259/2010/UE del Consiglio del 20 dicembre 2010 relativo ad una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.

Art. 32-quinquies (*Unione civile costituita all'estero tra cittadini italiani dello stesso sesso*) – 1. L'unione civile, o altro istituto analogo, costituiti all'estero tra cittadini italiani dello stesso sesso abitualmente residenti in Italia produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana.”;

b) l'articolo 45 è sostituito dal seguente:

“Art. 45 (*Obbligazioni alimentari nella famiglia*) - 1. Le obbligazioni alimentari nella famiglia sono regolate dalla legge designata dal regolamento 2009/4/CE del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, e successive modificazioni.”.

CAPO II DISPOSIZIONI FINALI



Art. 2
(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Amministrazioni interessate provvedono ai compiti di cui al presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

Art. 3
(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

