



# Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO  
Area Economico-Finanziaria

A.S. 2081

*“Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze”.*

## RELAZIONE TECNICA

L'intervento normativo è teso a disciplinare l'istituto delle unioni civili, con una normativa di carattere organico, definendo il rapporto tra due persone maggiorenni, dello stesso sesso, che desiderano organizzare la propria vita in comune, prevedendo altresì criteri e modalità di estensione alle unioni civili dei diritti spettanti al nucleo familiare nei casi sanciti dalla legge.

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 si condivide 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 il testo normativo all'esame.

Con riferimento alle norme contenute nell'articolo unico del provvedimento, 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 potranno 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,





# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

previdenziale ed assistenziale, in relazione ai quali sono stati utilizzati i contributi forniti dalle amministrazioni competenti:

a) Dipartimento delle Finanze

in ordine agli effetti finanziari, dovuti dall'applicazione delle **detrazioni per coniuge a carico** del contribuente, ora esteso al numero di potenziali unioni civili tra persone dello stesso sesso in Italia stimate a regime, come detto in premessa, in circa 67.000 unioni. Dall'analisi dei dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche risulta una detrazione media per coniuge a carico di circa 690 euro ed una percentuale di coppie che fruirebbero di tale detrazione pari al 35%.

Nell'ipotesi che aderisca a tali unioni il 25% delle potenziali coppie, già il primo anno e il restante 75% nei 9 anni successivi, si stima una perdita di gettito IRPEF di competenza per il primo anno di circa 4 milioni di euro ( $67.000 \times 35\% \times 690 \times 25\%$ ), che si incrementa di 1,3 milioni di euro per ogni anno successivo al primo, fino al decimo, dove la perdita di competenza si stima pari a 16 milioni di euro; di seguito, gli effetti finanziari derivanti dalla norma in esame, nell'ipotesi che la stessa entri in vigore a partire dall'anno 2016 e considerando l'effetto sulle ritenute già a partire dal primo anno di applicazione:

(ONERI IN MILIONI DI EURO)

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

b) Ministero del lavoro – INPS

È stato quantificato l'onere derivante dall'estensione anche alle unioni civili tra persone dello stesso sesso la corresponsione delle prestazioni a sostegno della famiglia individuate nella corresponsione **dell'Assegno al Nucleo familiare (ANF)**.

L'istituto previdenziale, non avendo dati analitici di natura contributiva e reddituale relativamente alle coppie dello stesso sesso, ha adottato prudenzialmente le seguenti ipotesi:

1. Che il numero delle unioni civili, in analogia all'esperienza tedesca, è pari a 67.000;
2. Che circa il 19% del collettivo in esame appartiene alla Gestione Dipendenti Pubblici, percentuale individuata quale rapporto tra gli attivi iscritti alla Gestione pubblica e quelli iscritti alla Gestione privata per i quali l'ANF è a carico dell'amministrazione di appartenenza e i relativi oneri sono inglobati nella sotto riportata valutazione;
3. Che l'importo medio mensile massimo dell'ANF è pari a 46,48 euro (desunto dalla tabella 21A, per due componenti il nucleo familiare, pubblicata in Circ. INPS 109/2015);





# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

4. Che la percentuale di ricorso all'ANF desunta dal rapporto tra assicurati e beneficiari di ANF lavoratori dipendenti del settore privato, relativamente ai nuclei composti da soli coniugi, è pari al 1,7%

Sulla base delle ipotesi sopra descritte è stimato che l'onere per il riconoscimento della corresponsione di ANF alle unioni civili formate da persone dello stesso sesso dipendenti del settore privato e pubblico è di circa 0,4 milioni di euro annui nel 2016, primo anno di applicazione della nuova normativa, e di 0,6 milioni di euro annui a regime;

(ONERI IN MILIONI DI EURO)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
ANF	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

- c) Lo stesso INPS ha fornito i dati necessari ad una stima delle **pensioni indirette e di reversibilità al compagno superstite**. In particolare, per l'elaborazione è stato ipotizzato un numero iniziale di coppie che potrebbero avvalersi del nuovo istituto pari a 5.000. Considerando uno sviluppo analogo a quello registrato in Germania a partire dalla data di entrata in vigore della norma e tenendo presente le differenze socio-culturali e demografiche dei due paesi appare ragionevole fissare un numero di coppie pari a 30.000 dopo dieci anni dall'entrata in vigore della legge. Il numero di nuovi ingressi è posto in modo tale da incrementare in maniera lineare la numerosità della popolazione nei primi dieci anni di previsione.

Come per la precedente analisi, non avendo alcuna informazione di natura anagrafica e contributiva relativamente alle coppie dello stesso sesso, sono state adottate le seguenti ipotesi:

- l'importo della pensione ai superstiti è stato distinto tra pensione indiretta (il dante causa non è titolare di una pensione diretta) e pensione di reversibilità e calcolato sulla base delle pensioni ai superstiti ai soli coniugi, decorrenti nel FPLD nell'anno 2014 per sesso ed età;
- si è convenuto che gli individui raggiungano mediamente lo status di pensionato diretto alla maturazione di un'età inferiore di un anno rispetto al requisito anagrafico di età per la pensione di vecchiaia.
- che il pagamento della prestazione avviene al primo decesso di uno degli individui della coppia e da sempre luogo ad una pensione ai superstiti (indiretta se il dante causa non ha raggiunto lo status di pensionato);
- per la mortalità sono state utilizzate le tavole di eliminazione proiettate dell'Istat (base 2011);
- la distribuzione per età delle nuove coppie è desunta da quella utilizzata per la generazione iniziale, limitata alle età inferiori a 50 anni;
- circa il 19% del collettivo in esame appartiene alla Gestione Dipendenti Pubblici, percentuale individuata quale rapporto tra gli attivi iscritti alla Gestione pubblica e quelli iscritti alla Gestione privata.





# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

Sulla base delle ipotesi sopra descritte si riportano di seguito i risultati della valutazione per dieci anni, nell'ipotesi la normativa espliciti i suoi effetti a partire dal 2016:

### Valutazione dell'onere derivante dall'estensione del diritto alla pensione ai superstiti nell'ambito dell'unione civile tra persone dello stesso sesso

(IMPORTI DELLE RATE IN MILIONI DI EURO)

ANNO	NUMERO COPPIE ALLA FINE DELL'ANNO (UNITÀ )	MAGGIOR NUMERO DI PENSIONI ALLA FINE DELL' ANNO	IMPORTO MEDIO (EURO CORRENTI)	MAGGIORI RATE DI PENSIONE
2016	7.500	33	8.778	0,1
2017	10.000	72	8.814	0,5
2018	12.500	118	8.905	0,8
2019	15.000	170	9.017	1,3
2020	17.500	230	9.189	1,8
2021	20.000	296	9.376	2,5
2022	22.500	370	9.578	3,2
2023	25.000	452	9.792	4,0
2024	27.500	542	10.019	5,0
2025	30.000	640	10.257	6,1

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

- l'applicazione delle disposizioni in materia di diritti successori, così come affermato dal Dipartimento delle Finanze, lascia prefigurare riflessi negativi di trascurabile entità – derivanti dal mancato introito dell'imposta di successione – in considerazione del fatto che per i trasferimenti a coniugi e parenti in linea retta si applica l'aliquota del 4% con una franchigia pari a un milione di euro;
- lo scioglimento dell'unione civile tra persone dello stesso sesso comporta un effetto di maggior gettito, peraltro non quantificabile, in applicazione della vigente disciplina del contributo unificato in sede giudiziaria;
- la delega al Governo prevista dal provvedimento prevede l'emanazione di decreti attuativi tesi in particolare alla modificazione o alla integrazione delle disposizioni in materia di ordinamento dello stato civile, di diritto internazionale privato e delle altre disposizioni contenute nelle leggi, nei decreti e nei regolamenti interessati dalla materia delle unioni civili, adottando le necessarie misure di coordinamento rispetto alla legislazione vigente. Al riguardo, si rappresenta che le amministrazioni coinvolte potranno fronteggiare i relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;
- l'estensione ai conviventi dei diritti concernenti la cura e l'assistenza reciproca, compresi i casi previsti dall'ordinamento penitenziario e negli altri casi contemplati dalla legge, non determinano effetti di natura finanziaria;





# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

- l'estensione al convivente superstite del diritto di abitazione e di subentro nel contratto di locazione della casa di comune residenza, nonché l'inserimento del convivente nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, non determina alcun effetto di carattere finanziario;
- l'introduzione del diritto del convivente, ove ricorrano i presupposti, a ricevere quanto necessario al mantenimento, non determina alcun effetto di carattere finanziario a carico della finanza pubblica;
- il riconoscimento al convivente di fatto, della partecipazione agli utili nell'esercizio di attività d'impresa, non determina alcun effetto di carattere finanziario a carico della finanza pubblica;
- il risarcimento del danno causato da fatto illecito da cui è derivata la morte di una delle parti del contratto di convivenza non determina alcun effetto di carattere finanziario a carico della finanza pubblica;
- la disciplina attraverso forme contrattuali dei rapporti patrimoniali relativi alla vita in comune non determina effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica.

### ONERI COMPLESSIVI RECATI DAL PROVVEDIMENTO:

(In milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
MINOR GETTITO IRPEF PER DETRAZIONI FISCALI	3,2	5,6	6,6	7,9	9,3	10,6	12	13,3	14,7	16
MAGGIORI PRESTAZIONI PER ASSEGNI AL NUCLEO FAMILIARE	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
MAGGIORI PRESTAZIONI PENSIONISTICHE DI REVERSIBILITA'	0,1	0,5	0,8	1,3	1,8	2,5	3,2	4	5	6,1
<b>TOTALI</b>	<b>3,7</b>	<b>6,7</b>	<b>8,0</b>	<b>9,8</b>	<b>11,7</b>	<b>13,7</b>	<b>15,8</b>	<b>17,9</b>	<b>20,3</b>	<b>22,7</b>

Con riferimento alla copertura finanziaria, si evidenzia che agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi da 1 a 35 della presente legge, valutati complessivamente in 3,7 milioni di euro per l'anno 2016, in 6,7 milioni di euro per l'anno 2017, in 8 milioni di euro per l'anno 2018, in 9,8 milioni di euro per l'anno 2019, in 11,7 milioni di euro per l'anno 2020, in 13,7 milioni di euro per l'anno 2021, in 15,8 milioni di euro per l'anno 2022, in 17,9 milioni di euro per l'anno 2023, in 20,3 milioni di euro per l'anno 2024 e in 22,7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede:





# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

- a) quanto a 3,7 milioni di euro per l'anno 2016, a 1,3 milioni di euro per l'anno 2018, a 3,1 milioni di euro per l'anno 2019, a 5 milioni di euro per l'anno 2020, a 7 milioni di euro per l'anno 2021, a 9,1 milioni di euro per l'anno 2022, a 11,2 milioni di euro per l'anno 2023, a 13,6 milioni di euro per l'anno 2024 e a 16 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, mediante riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307;
- b) quanto a 6,7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per gli anni 2017 e 2018, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dei dati comunicati dall'INPS, provvede al monitoraggio degli oneri di natura previdenziale ed assistenziale di cui ai commi da 11 a 20 della presente legge e riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di cui al comma 66, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente aventi la natura di spese rimodulabili, ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

24 FEB. 2016

