



Roma, 05 OTT. 2016

*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi

*Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità
della regolazione.*

Servizio studi, documentazione giuridica e parlamentare.

DAGL/ 50144/10.3.4

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DAGL 0009666 P-

del 05/10/2016



14958575

AL DIPARTIMENTO PER I
RAPPORTI CON IL PARLAMENTO
c.a. Capo del Dipartimento

DIPARTIMENTO PER I RAPPORTI
CON IL PARLAMENTO
Segreteria del Ministro

e, p.c.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio Legislativo

OGGETTO: Decreto legislativo recante disposizioni di coordinamento in materia penale in attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 28, lettera c), della legge 20 maggio 2016, n. 76.

Si trasmette, per il successivo inoltro al Parlamento, ai fini dell'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, il provvedimento in oggetto, corredato delle prescritte relazioni, approvato, in esame preliminare, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 4 settembre u.s. e munito del "VISTO" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
(Avv. Antonella Manzione)

c
gr



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Prot.

1987

Roma,

05.10.2016

DAGL 50244 / 10.3.4

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi

e, p.c.

Al Gabinetto del Ministro

All'Ufficio Legislativo Economia

All'Ufficio Legislativo Finanze

Al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

OGGETTO: Schema di decreto legislativo recante disposizioni di coordinamento in materia penale in attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 28, lettera c) della legge 20 maggio 2016, n.76.

Con riferimento al provvedimento indicato in oggetto, si restituisce il testo bollinato con le relazioni positivamente verificate.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DAGL 0009658 A-

del 05/10/2016



14955993

Il Capo dell'Ufficio

Francesca Quadri

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI DI COORDINAMENTO IN MATERIA PENALE IN ATTUAZIONE DELLE DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA 28, LETTERA C), DELLA LEGGE 20 MAGGIO 2016, N. 76.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

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

Visto l'articolo 1, comma 28, lettera c), della legge 20 maggio 2016, n. 76, che delega il Governo all'adozione di 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;

Visto il regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, recante approvazione del testo definitivo del codice penale;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante approvazione del codice di procedura penale;

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

ART. 1

(Modifiche al codice penale)

1. Al codice penale, approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 307, quarto comma, dopo le parole: « il coniuge,» sono inserite le seguenti: « la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, »;

b) dopo l'articolo 574-*bis* è inserito il seguente:

" ART. 574-ter

(Costituzione di un'unione civile agli effetti della legge penale)

Agli effetti della legge penale il termine matrimonio si intende riferito anche alla costituzione di un'unione civile tra persone dello stesso sesso.

Quando la legge penale considera la qualità di coniuge come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un reato essa si intende riferita anche alla parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso. »;

c) all'articolo 649, primo comma, dopo il numero 1), è inserito il seguente: « 1-*bis*. della parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, in costanza di coabitazione;».

ART. 2

(Modifiche al codice di procedura penale)

1. All'articolo 199, comma 3, del codice di procedura penale, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al secondo periodo dopo le parole: « convivenza coniugale » sono aggiunte le seguenti: « o derivante da un'unione civile tra persone dello stesso sesso »;
 - b) alla lettera c) le parole: « cessazione degli effetti civili del matrimonio contratto con l'imputato » sono sostituite dalle seguenti: « cessazione degli effetti civili del matrimonio o dell'unione civile tra persone dello stesso sesso contratti con l'imputato ».

ART. 3

(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. 4

(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore quindici giorni dopo la data della 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.



RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La legge 20 maggio 2016, n.76 introduce nell'ordinamento le unioni civili tra persone dello stesso sesso, come definite al comma 2 dell'articolo 1, e ne dà compiuta regolamentazione.

Al comma 28 dell'articolo 1 il Legislatore affida al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi, al fine innanzitutto di: 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.

La delega, da esercitarsi nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, individua l'area di intervento nell'adeguamento dell'ordinamento dello stato civile, onde consentire iscrizioni, trascrizioni e annotazioni degli atti costitutivi dell'unione civile, nonché nel riordino delle norme in materia di diritto internazionale privato. Al riguardo fissa un criterio nella previsione dell'applicazione della disciplina dell'unione civile alle coppie formate da persone dello stesso sesso che abbiano contratto all'estero matrimonio, unione civile o altro istituto analogo.

Lo stesso comma, alla lettera c), contiene una generale delega, funzionale alle «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».

Tale ultima disposizione si caratterizza per l'ampiezza dei contenuti, dal momento che impone tutte le modificazioni e integrazioni funzionali al coordinamento delle disposizioni vigenti, ovunque contenute in norme di rango primario e secondario, con la legge di regolamentazione delle unioni civili.

Sicuro limite evincibile dal tenore letterale della disposizione è costituito dalla salvezza di quelle introdotte o riformate dalla legge n. 76/2016 (l'art. 1, co. 28, infatti, fa «salve le disposizioni di cui alla presente legge»).

Fermi i contenuti e gli assetti della delega appena riassunti, il comma 20 dello stesso articolo 1 della legge detta una norma di coordinamento, limitata nel suo oggetto, nelle sue finalità e con riguardo all'ambito di applicazione: «*al solo fine* di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184. Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».

Il fine è di assicurare *l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile* e dispone, pertanto, un'equiparazione del termine coniuge o equivalente a quello di parte dell'unione civile *ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi*.

Il legislatore ha così delimitato l'equiparazione agli effetti civili, tributari, amministrativi, giuslavoristici (il riferimento espresso ai contratti di lavoro). Nel medesimo senso depone l'eccezione costituita dalle norme del codice civile non espressamente richiamate dalla legge e dalle norme contenute nella legge 4 maggio 1983, n.184.

In altri termini, la legge contiene una norma direttamente precettiva circa il riferimento di ogni disposizione, afferente al matrimonio e al coniuge, alla costituzione dell'unione civile e alla parte della stessa, tutte le volte che tale riferimento sia funzionale all'effettività della tutela dei diritti o garantisca l'adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile.

In aggiunta la legge delega il Governo al necessario coordinamento in materia di ordinamento dello stato civile e di diritto privato internazionale e in ogni altro settore per il quale non è consentita in via diretta l'estensione di cui al citato comma 20.

L'equiparazione contenuta nel comma 20 non può riguardare il diritto penale, specie sostanziale.

In detto ambito dell'ordinamento la medesima legge ha ritenuto di intervenire *ratione materiae* esclusivamente in relazione alla disciplina dello scioglimento dell'unione civile. Al comma 25 dell'articolo 1 richiama infatti, in quanto compatibili, le norme sul divorzio recate dalla legge n.898 del 1970, ivi compreso l'articolo 12 *sexies* che rinvia esclusivamente sul piano sanzionatorio all'articolo 570 del codice penale, nel caso di omesso versamento dell'assegno divorzile.

Ciò induce a ritenere che il comma 28, alla lettera c), attribuisca delega al Governo onde modificare e integrare l'ordinamento, anche penale, ove necessario ai fini del coordinamento con la disciplina delle unioni civili.

L'opzione alternativa e opposta lascerebbe, infatti, sostanzialmente prive di tutela penale le parti dell'unione civile in contrasto con gli stessi scopi della legge e determinerebbe una disparità di trattamento nella disciplina delle condotte in cui viene in essere la qualità di coniuge ovvero l'istituto matrimoniale.

In mancanza di una norma equivalente a quella del comma 20, dettata agli effetti penali e a fronte dell'espressa volontà sanzionatoria con riguardo all'ipotesi dello scioglimento dell'unione civile, il necessario e ulteriore coordinamento è quindi attribuito al Governo, con la disposizione di cui alla lettera c) del comma 28.

L'esercizio della delega anche nella materia penale trova nell'art. 1, co. 28, lett c), la sua fonte, perché essa ha attitudine ad operare nelle più svariate materie, diverse dalle due sole espressamente indicate nelle precedenti lettere a) e b), e limitatamente alle unioni civili, dal momento che la legge non ha inteso operare analogamente nell'ambito delle convivenze pure disciplinate nel medesimo contesto normativo.

Il criterio direttivo è individuato nell'esigenza del «*necessario coordinamento*» con la l. n. 76/2016.

Come già autorevolmente sostenuto, la legge, con una disposizione di carattere residuale e di ampia portata, demanda al Governo l'individuazione, nella congerie delle disposizioni ovunque dislocate nell'ordinamento giuridico («nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti»), quelle sole che è *necessario coordinare* con la l. n. 76/2014.

Il criterio direttivo per l'esercizio della delega consiste pertanto nella necessità di coordinare le disposizioni vigenti, anche in materia penale, con la l. n. 76/2016.

Tale 'necessità' deve risultare *de jure condito* (alla luce cioè del dato normativo vigente). In tale prospettiva, il Governo è delegato a individuare, nel rilevante numero delle disposizioni che hanno attinenza con la materia delle unioni civili tra persone dello stesso sesso, quelle sole rispetto alle quali può dirsi ragionevolmente e alla luce dell'intero ordinamento giuridico – principi costituzionali compresi – che sussiste una *necessità* tecnica di coordinamento con la materia oggetto di intervento.

D'altra parte si è detto dell'impossibilità di affidare il richiesto coordinamento nella materia penale, alla sola norma generale di cui all'articolo 1 comma 20 della legge. Tale clausola di adeguamento automatico mal si presta a operare nel ramo penalistico dell'ordinamento. L'esigenza di tassatività/determinatezza della legge penale (l'espressa previsione dei fatti che costituiscono reato, in un ramo dell'ordinamento nel quale il ricorso all'analogia è normalmente vietato) rende 'necessario' ai sensi dell'art. 28, co. 1, let. c) d.lgs. n. 76/2016 un intervento del decreto delegato volto a rendere espresso l'adeguamento normativo.

La necessità di definire in maniera puntuale per es. quando la qualità di coniuge venga in rilievo per qualificare come illecite alcune condotte e quando, in contrario, nell'ordinamento penale, essa abbia effetti scriminanti o di attenuazione della risposta sanzionatoria, impone il coordinamento di cui sopra. Si tratta infatti di rendere coerenti con il nuovo dato normativo in materia di unioni civili le disposizioni penali che lo richiedono.

Al riguardo occorre rilevare che l'ordinamento penale non contiene specifiche disposizioni definitorie del termine "coniuge", né dell'istituto del matrimonio.

Si deve però evidenziare come il matrimonio e la qualità di coniuge rilevino all'interno del titolo XI del codice penale "dei delitti contro la famiglia", oltre che in varie norme che collegano allo stato di coniuge effetti differenti. Si consideri, da un lato, l'art.577 c.p. che considera la qualità di coniuge come circostanza aggravante, dall'altro, l'art.649 c.p. per il quale il medesimo *status* ha effetti preclusivi della punibilità dei reati contro il patrimonio.

Il codice penale ricorre, nei più diversi settori, alla nozione di *prossimo congiunto* in senso sia attenuante della pena che scriminante del reato. La medesima nozione è ripetuta in una serie di norme processuali.

L'elencazione dei prossimi congiunti agli effetti della legge penale è contenuta nell'art.307 c.p. e comprende *gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti*.

Per quanto la norma in esame non valga a definire alcun concetto unitario di famiglia utile ai fini penali, essa ruota intorno al concetto di prossimità. Nozione questa che rileva da una parte (artt.384,

386, 390, 391 c.p.) per individuare soggetti non punibili ovvero le cui condotte sono punite con pena attenuata, dall'altra quei soggetti cui si trasmettono alcuni dei diritti che fanno capo al suo titolare originario (art.597 c.p., art.644, art.681 c.p.p.). Nel primo caso la ragione della disciplina si rinviene nella inesigibilità di determinate condotte a fronte del vincolo di prossimità familiare, nel secondo caso nella tutela accordata ai medesimi soggetti in quanto ritenuti meritevoli.

L'elenco, tuttavia, per quanto qui rileva, ha natura tassativa e non è suscettibile di interpretazione estensiva o analogica.

Da qui, quindi, la necessità di prevedere ai fini del ricordato coordinamento che la parte dell'unione civile possa essere destinataria del medesimo regime giuridico già riconosciuto al coniuge, quale prossimo congiunto agli effetti della legge penale.

E ciò in quanto una simile opzione non discende immediatamente dalla previsione di cui all'art.1 comma 20 della legge n.76/2016.

La modifica dell'art.307 c.p. consente di prevedere in via generale che la parte dell'unione civile sia considerata prossimo congiunto agli effetti penali (la dizione ricorre negli artt.323, 384, 386 co. 4 n.1, 390 co.2, 391 co.1, 418 co.3) e quindi anche quando tale qualità rilevi nel processo penale (la dizione ricorre negli artt. 597 c.p., 36 co.1 lett.d), e) ed f), 90 co.3, 96 co.3, 199 co.1, 632 lett.a), 681 co.1 c.p.p.).

L'estensione in esame comporta l'equiparazione della parte dell'unione civile al coniuge agli effetti penali. E si risolve nell'applicazione alla medesima parte delle stesse cause di esclusione della punibilità e di attenuazione della pena già contemplate dal sistema vigente. Si tratta di riconoscere efficacia a quella stessa prossimità familiare, che rende inesigibili condotte altrimenti sanzionate o punite con pena più severa.

Si segnala, peraltro, che la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, fa propria una definizione rilevante ai fini penali di familiari che espressamente contempla accanto al coniuge, un persona equiparata. All'articolo 3 infatti dispone che ai fini della direttiva il termine "familiari" «comprende: a) il coniuge, o una persona equiparata al coniuge, di una persona politicamente esposta; b) i figli e i loro coniugi, o le persone equiparate ai coniugi, di una persona politicamente esposta». È chiaro il riferimento alla parte di un rapporto matrimoniale o para matrimoniale analogo a quello derivante dall'unione civile come regolata dalla legge n.76/2016. Da qui la necessità anche in vista dell'attuazione delle direttiva in esame di una previsione che consenta l'immediata identificazione agli effetti penali delle persone menzionate nella direttiva in esame

In maniera conseguente si incide sul testo dell'attuale articolo 199 del codice di procedura penale, in materia di testimonianza. La norma in esame se al primo comma discorre genericamente di prossimi congiunti e quindi anche della parte dell'unione civile, a seguito della modifica dell'art.307 c.p., al terzo comma contempla l'ipotesi di fatti appresi durante la convivenza coniugale che allo scopo va specificamente equiparata alla convivenza derivante dall'unione civile dal momento che la legge n. 76/2016 impone alle parti l'obbligo di coabitazione. Per i fatti appresi

durante al coabitazione la parte dell'unione civile avrà facoltà di astenersi dal deporre analogamente al coniuge anche se separato.

L'intervento delegato, come già specificato, è volto a ricondurre a unità la disciplina penale in casi analoghi, nella già dichiarata impossibilità di pervenire a interpretazioni adeguatrici e in funzione di necessario coordinamento delle norme del codice penale in vigore, con quelle della legge n.76/2016.

Esso prescinde da ogni valutazione circa l'attuale discussa meritevolezza della causa di esclusione della punibilità o delle attenuanti in parola.

Ma siffatta estensione è comunque destinata ad ampliare l'area della punibilità ove ricorrano i medesimi presupposti che la legge già individua come rilevanti in caso di prossimità familiare. È l'ipotesi di cui all'art.323 c.p. che sanziona tra le condotte rilevanti di abuso di ufficio anche l'omissione dell'obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto, ivi compresa la parte dell'unione civile. E infatti le ragioni dell'incriminazione non sono dissimili da quelle che già hanno orientato le scelte del legislatore e che in mancanza di un intervento di adeguamento lascerebbero un irragionevole vuoto di tutela penale.

Al di là della nozione di prossimo congiunto, la qualità di coniuge rileva specificamente quale elemento costitutivo del reato o ai fini della aggravamento della pena. Da qui la necessità di intervenire con una norma di natura definitoria o equiparatoria, estensiva della punibilità, non dissimile da altre ricorrenti nel testo del codice penale (a mero titolo esemplificativo: art. 242, comma 3; 310; 357; 358; 359; 366; 624, comma 2 c.p.).

La circostanza che la disposizione sia inserita a chiusura del capo IV del titolo XI, oltre a significare la punibilità della parte dell'unione civile nei medesimi casi già previsti per il coniuge all'art.570 c.p., non ne preclude l'applicazione tutte le volte che lo stato di coniuge rilevi come circostanza aggravante (artt. 577, 582 , 585, 591, 602 ter, 609 ter c.5 quater, 605 co.2 n.1).

La collocazione della norma a chiusura del capo indicato non fa venire meno la sua valenza generale. Analoghe norme definitorie all'interno del codice penale sono già presenti e non si dubita che, a prescindere dalla loro collocazione, abbiano effetti generali nel loro contenuto di definizione. Si tratta cioè di norme di parte generale, perché costituiscono concetti che hanno valore generale, non a caso la formula ricorrente è data dall'espressione: "agli effetti della legge penale". Al contempo possono essere inserite nella parte speciale, perché di regola riferibili a gruppi circoscritti di fattispecie. L'esempio paradigmatico è costituito proprio dall'art.307 comma 4 c.p. Norma questa sicuramente collocata fuori *sedes materiae* se intesa come fonte di una unitaria concezione di famiglia agli effetti penali e che invece contiene un'elencazione di comodo, fondata su base empirica, le cui componenti sono destinate a combinarsi con i diversi istituti che singolarmente li richiamano.

Analogamente si è operato nel caso, introducendo l'art.574 ter nell'ambito dei delitti contro la famiglia, onde regolare immediatamente reati che, oltre a fare uso della nozione, sono concettualmente omogenei, ma allo stesso tempo la disposizione ha la sicura funzione di vincolare l'interprete, attribuendo un significato ufficiale ai termini "coniuge" e "matrimonio", comprensivo

della parte dell'unione civile e della costituzione di un'unione civile, rilevanti per una serie ulteriore di fattispecie penali e di effetti processuali.

La medesima norma contiene, infatti, una definizione agli effetti penali della costituzione dell'unione civile che, in ragione delle medesime incompatibilità e divieti in materia di matrimonio, autorizza in funzione estensiva la punibilità dei fatti di bigamia, quando gli stessi abbiano ad oggetto la costituzione di un nuovo rapporto in costanza di matrimonio o di altra unione civile.

Viene inoltre autonomamente disciplinata mediante novella la non punibilità della parte dell'unione civile nei medesimi casi già previsti per il coniuge dall'art.649 c.p.

Come già sopra rilevato l'intervento normativo è volto a prevenire ogni rilievo di irragionevole disparità di trattamento nella controversa materia.

La delega come visto non autorizza interventi manipolatori che non abbiano la loro ragione d'essere nel necessario coordinamento delle norme in vigore con quelle della legge n.76/2016.

Per quanto in epoca del tutto recente la Corte Costituzionale (sentenza n.223/2015) ha ritenuto la norma sicuramente anacronistica, ha pur rilevato come siano «prospettabili una molteplicità di alternative, costituzionalmente compatibili, idonee ad evitare che prevalga sempre e comunque, per determinate figure parentali, la soluzione dell'impunità, anche contro la volontà della vittima ed anche quando non vi sia, nel concreto, alcuna coesione da difendere per il nucleo familiare».

L'alternativa, riservata a un intervento legislativo è individuata non già nella completa caducazione della fattispecie di non punibilità, ma nella «generalizzata subordinazione della procedibilità dell'azione contro il reo all'iniziativa della vittima» e nella riduzione dei vincoli parentali allo scopo rilevanti.

Come visto tuttavia la delega è limitata al mero coordinamento con la legislazione esistente che costituisce il parametro cui ancorare il limite esterno del presente intervento normativo, senza dunque che da essa si tragga l'attribuzione della potestà di incidere sull'attuale assetto dei valori presupposti dalla norma in esame.

L'esercizio della delega non impone modifiche riguardanti le cause di incompatibilità del giudice penale derivanti dal rapporto di coniugio o dalla costituzione di un'unione civile.

Sotto questo profilo, si deve infatti rilevare che il presente schema di decreto non riguarda le norme processuali, se non nei limiti anzidetti circa la necessità di leggere adeguatamente l'art.199 c.p.p. in punto di facoltà del testimone che abbia appreso fatti determinati in costanza di convivenza matrimoniale e quindi di coabitazione scaturente dall'unione civile.

La materia processuale non solo non esclude interpretazioni di natura estensiva, tanto più nell'ambito delle incompatibilità, ma si deve rilevare come la formula del comma 20 dell'articolo 1 della legge n.76 del 2016 sia sufficientemente ampia per ricondurre il regime delle incompatibilità sotto la sua sfera di applicazione. La norma, infatti, nello stabilire che le disposizioni normative, ovunque rinvenute, riferibili al coniuge, si applicano anche ad ognuna delle parti di un'unione civile al fine di assicurare gli obblighi discendenti dall'unione civile, usa in maniera significativa il termine "derivanti". Vale a dire che l'unione civile è destinata ad operare quale presupposto

dell'applicazione delle disposizioni di legge o regolamentari o di contratti collettivi anche quando essa sia fonte "indiretta" di obblighi in capo alle parti della medesima unione.

Il termine "derivante" per la sua ampiezza individua infatti l'insieme complessivo degli atti e dei rapporti che abbiano la loro fonte in un determinato fatto, nel caso la costituzione di un'unione civile. Si tratta di espressione ampia, quindi, e quanto mai diversa da quelle volte invece a restringere o limitare gli effetti che sorgono da quel fatto, per es.: "direttamente conseguenti", "limitatamente a" e altre analoghe.

In questo senso gli obblighi che derivano dall'unione civile sono anche quelli in cui la costituzione dell'unione fa sorgere una situazione di incompatibilità e il loro adempimento impone il dovere di astensione. Altrimenti si dovrebbe sostenere una tesi rigidamente restrittiva della norma in esame, limitata cioè ai soli rapporti di reciprocità di obblighi e diritti, di rilievo meramente interno alla coppia. Lettura questa smentita dal tenore della norma che si riferisce all'intero complesso di norme, ivi comprese quelle contenute nei contratti collettivi, da cui derivano diritti sicuramente in via indiretta al coniuge così come alla parte di un'unione civile. Questa è infatti estranea, di regola, alle associazioni rappresentative che hanno sottoscritto l'accordo e il suo *status* rileva sul piano dei benefici godibili, solo in via mediata, attraverso un rapporto di lavoro altrui. Si pensi a titolo esemplificativo alla materia dei congedi parentali, dei permessi, dei ricongiungimenti, in cui i diritti del coniuge derivano appunto dalla sottoscrizione da parte altrui del contratto di lavoro.

In maniera non dissimile nella materia delle incompatibilità il rapporto coniugale assume rilievo specifico quale fonte di obblighi in capo al giudice nei confronti delle parti del processo.

La necessità della modifica normativa deriva dalla natura tassativa dell'elenco circa le cause di incompatibilità che impongono l'astensione del giudice.

L'art. 35 c.p.p. stabilisce che nel procedimento non possono esercitare funzioni, anche separate o diverse, giudici che sono tra loro coniugi, mentre l'art. 36 c.p.p. individua in maniera dettagliata i casi in presenza dei quali il giudice ha l'obbligo di astenersi con riguardo all'eventuale qualità di parte del coniuge o ai rapporti intrattenuti da lui o dal suo coniuge con le parti private.

A seguito dell'introduzione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso, le disposizioni in parola devono ragionevolmente essere lette nel senso che l'incompatibilità e l'obbligo di astensione si intendono estese in relazione al partner di un'unione civile tra persone dello stesso sesso.

L'art.1 comma 20 della legge contiene infatti la chiara indicazione dell'applicazione delle disposizioni in esame anche alle parti dell'unione civile. Si tratta infatti di obblighi da essa derivanti, nel senso sin qui specificato, il cui adempimento è espressamente indicato dalla norma in parola quale finalità dell'equiparazione.

D'altra parte, la modifica delle sole norme del codice di procedura penale non sarebbe funzionale in considerazione del fatto che la materia delle incompatibilità derivanti da rapporto di coniugio, che non si dubita essere disciplinata in via generale dal citato comma 20, è trasversale all'intero ordinamento giuridico e non riguarda il giudice penale, ma chiunque assuma o mantenga incarichi non solo pubblici ma anche privati.

RELAZIONE TECNICA

La legge 20 maggio 2016, n.76 introduce nell'ordinamento le unioni civili tra persone dello stesso sesso, come definite al comma 2 dell'articolo 1, e ne dà la compiuta regolamentazione.

Al comma 28 dell'articolo 1 il legislatore affida al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi, da esercitarsi nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, al fine di consentire l'adeguamento alle previsioni della presente legge delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni.

La norma, alla lettera c) contiene più ampia delega funzionale alle «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».

In particolare, al comma 28, alla lettera c), si attribuisce specifica delega al Governo onde modificare e integrare l'ordinamento, anche penale, ove necessario ai fini del coordinamento con la disciplina delle unioni civili.

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

Art. 1

(Modifiche al codice penale)

Le disposizioni contengono le necessarie modifiche al fine di operare il coordinamento con il Codice penale, in relazione alla fattispecie di "Assistenza ai partecipi di cospirazione o di banda armata", quale particolare ipotesi di favoreggiamento e rispetto alla quale, agli effetti della legge penale, sono aggiunti come prossimi congiunti, accanto agli ascendenti, i discendenti, il coniuge, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti, anche "la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso".

La modifica espressa dell'art.307 c.p. consente di prevedere in via generale che la parte dell'unione civile sia considerata prossimo congiunto agli effetti penali.

La disposizione alla lettera b) realizza la necessaria previsione dell'istituto dell'unione civile anche in materia di diritto penale. Occorre, infatti, rilevare che l'ordinamento penale non contiene specifiche disposizioni definitorie del termine "coniuge", né dell'istituto del matrimonio.

Agli effetti penali la norma prevede che il termine "matrimonio" s'intenda riferito anche alla costituzione "di un'unione civile tra persone dello stesso sesso." Lo stesso tipo di equiparazione viene prevista quando la legge penale considera la qualità di coniuge quale elemento costitutivo o circostanza aggravante di un reato.

La disposizione alla lettera c) contiene le necessarie modifiche al fine di operare il coordinamento con il Codice penale, in relazione alla fattispecie di "non punibilità e querela della persona offesa, per fatti commessi a danno di congiunti".



La disposizione introduce una disciplina autonoma circa la non punibilità della parte dell'unione civile nei medesimi casi già previsti per il coniuge dall'art.649 c.p.

Si rappresenta la neutralità finanziaria delle disposizioni esaminate, di natura procedimentale, dalla cui applicazione non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'amministrazione della giustizia provvede all'attuazione del presente articolo ed ai relativi adempimenti, di natura istituzionale, nell'ambito delle ordinarie risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 2

(Modifiche al codice di procedura penale)

Le disposizioni contengono le necessarie modifiche al fine di operare il coordinamento con il Nuovo Codice di procedura penale, in relazione alla "Facoltà di astensione dei prossimi congiunti" dell'imputato alla deposizione testimoniale.

Si prevede l'introduzione del nuovo soggetto "parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso" per l'ipotesi di fatti verificatisi o appresi durante la convivenza "*more uxorio*".

La stessa previsione è ricontemplata anche al comma 3 lettera b) dello stesso articolo 199 c.p.p. per i fatti appresi durante la coabitazione: la parte dell'unione civile avrà facoltà di astenersi dal deporre analogamente al coniuge anche se separato.

Si rappresenta la neutralità finanziaria delle disposizioni esaminate, di natura procedimentale, dalla cui applicazione non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'amministrazione della giustizia provvede all'attuazione del presente articolo ed ai relativi adempimenti, di natura istituzionale, nell'ambito delle ordinarie risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 3

(Clausola di invarianza finanziaria)

L'articolo prevede la clausola di invarianza finanziaria in relazione alla possibilità di dare attuazione alle disposizioni del presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 1, della legge 24 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

A

☒ POSITIVO

☐ NEGATIVO

5 OTT 2016

Il Ragioniere Generale dello Stato

[Firma]

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI DI COORDINAMENTO IN MATERIA PENALE IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1 COMMA 28 LETTERA C) DELLA LEGGE 20 MAGGIO 2016, N. 76

Referente UL Giustizia: dott. Paolo Scotto di Luzio - tel. 06/68852327 - mail: paolo.scottodiluzio@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:**

La proposta normativa in oggetto costituisce esercizio della delega di cui alla lettera c) dell'art.1 comma 28 legge n.76/2016, limitatamente al necessario coordinamento della legislazione penale con le disposizioni contenute nella medesima legge.

Le unioni civili costituiscono una novità legislativa del nostro ordinamento e rappresentano una epocale svolta nella cultura sociale e politica del Paese. La ragione della novella è stata, principalmente, quella di garantire la tutela dei diritti fondamentali delle persone che costituiscono un'unione civile. La necessità di introdurre nel sistema giuridico l'istituto e di disciplinarne le conseguenze legali 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.

L'intervento normativo si spiega con l'evidente scopo di ovviare a ogni dubbio interpretativo e al fine di assicurare omogeneità di tutela penale a situazioni tra loro comparabili.

Si colma così una lacuna dell'ordinamento interno che, per quanto non contenga alcuna nozione generale di famiglia, ricorre alle espressioni "prossimo congiunto" o "coniuge" sia in funzione attenuante della pena che scriminante del reato, ma anche in funzione di incriminazione.

Tali termini sono ricorrenti sia nell'ambito dei delitti contro la famiglia, che in quello dei delitti contro il patrimonio, non punibili quando realizzati in ambito endofamiliare al pari di una serie di delitti contro l'amministrazione della giustizia (per es. la falsa testimonianza ove resa per salvaguardare un bene primario facente capo al familiare/imputato).

Il loro uso normativo inoltre è volto ad assicurare una serie di facoltà già originariamente riconosciute in capo alla persona dell'imputato o alla vittima del reato, quando le stesse non possano esercitarle, ma anche in proprio come, per es., la facoltà del congiunto di non rendere testimonianza nel processo penale.

Da tale ambito sono escluse le parti dell'unione civile, come detto sin qui ignote alla legislazione penale vigente.

E non si può ritenere che in mancanza di un intervento normativo *ad hoc* si possa ricorrere a interpretazioni estensive, vietate in materia penale, ovvero ritenere che il fenomeno regolato sia assimilabile alla mera convivenza.

Da qui la necessità dell'intervento normativo volto a regolare in maniera omogenea il nuovo istituto, sicuramente rilevante oltre che sotto i profili accennati, anche quando lo *status* assuma rilievo a fini di incriminazione (si pensi all'aggravamento delle pene ove una lesione personale o l'omicidio siano commessi in danno del coniuge).

Si tratta quindi di regolare un fenomeno, sin qui affidato a controverse decisioni giudiziarie, e che ha sovente determinato l'intervento dei massimi organi della giurisdizione; si ricordano le ripetute pronunce della Corte Costituzionale sulle accennate cause di non punibilità e sulla inammissibilità di una loro estensione a persone diverse da quelle espressamente contemplate dalle norme di riferimento, in mancanza di un intervento legislativo.

Tale fenomeno è sicuramente destinato all'espansione ove si tenga conto dei dati statistici.

Dalle rilevazioni ufficiali dell'ISTAT (liberamente consultabili) emerge, in controtendenza rispetto al recente passato, che nel 2012 sono stati celebrati

in Italia 207.138 matrimoni (3,5 ogni 1.000 abitanti), 2.308 in più rispetto al 2011).

L'aumento è dovuto alla ripresa dei matrimoni in cui uno, o entrambi i nubendi, 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.

Parallelamente è verosimile aspettarsi un incremento delle unioni civili, tenuto conto della novità dell'istituto e dei dati relativi alla popolazione omosessuale in Italia.

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 (si vedano ancora una volta le rilevazioni ISTAT sulla popolazione omosessuale in Italia).

Si tratta di un dato numerico che deve essere necessariamente preso in considerazione.

Pur in mancanza di certezze circa l'incidenza del tasso di criminalità tra la popolazione omosessuale, anche stime al ribasso impongono la regolazione del fenomeno.

Si tenga infatti presente che per quanto numericamente in calo in termini assoluti, si registra un aumento di crimini violenti in ambito familiare. Secondo una tendenza al ribasso registrabile anche in Europa nel 2012, il tasso di omicidi è pari a 0,9. Tendenza analoga confermata anche per i tentati omicidi (2,2 nel 2012 rispetto a 3,9 nel 1991).

Secondo l'ISTAT sul totale delle vittime, aumenta la quota di vittime femminili e diminuisce la componente maschile.

Le donne uccise nel 2012 sono state 160 (0,5 per 100.000 donne), prevalentemente in ambito familiare. I dati di Polizia indicano, per il 2012, che il 46,3% delle donne è stata uccisa da un partner o da un ex-partner (erano il 54,1% nel 2009 e il 38,7% nel 2004), il 20% da un parente e il 10,6% da un amico o un'altra persona che conoscevano.

È rilevante tuttavia che le persone uccise da un estraneo sono solo il 14,4% del totale delle vittime donna, mentre per gli uomini tale percentuale è pari al 33,4%.

Vale a dire che la maggiore parte dei crimini violenti sia nei confronti di donne che nei confronti di uomini sono compiuti nell'ambiente prossimo alla vittima e in ambito familiare.

Si tratta di condizione sufficiente a far ritenere del tutto opportuno, l'intervento normativo volto alla equiparazione del coniuge con la parte

dell'unione civile, quando tale stato rilevi come circostanza aggravante dell'omicidio e del delitto di lesioni personale. Si tratta infatti della tutela dei beni assolutamente primari della vita e dell'integrità fisica, in cui gli scopi del diritto penale anche con riguardo alla sua finalità general-preventiva, non consentono di lasciare vuoti di tutela.

Analogamente l'opzione repressiva estensiva riguarda anche gli obblighi di mantenimento. Essi discendono dall'unione civile come dal matrimonio. I principi di solidarietà espressamente richiamati dalla legge nel loro rilievo costituzionale, rendono evidente come la mancata previsione di una disciplina omologa sul piano della risposta penale nei casi di violazione esponga al concreto rischio di una disparità di trattamento. Anche in questo caso si deve ritenere che la natura di rango primario dei beni implicati dalla scelta legislativa prescinda dalla frequenza statistica del fenomeno.

Considerazioni analoghe vanno evidentemente svolte con riguardo alla bigamia. Nel caso vengono in essere oltre ai diritti soggettivi dei singoli, rilievi di ordine pubblico e un trattamento penale differenziato, a secondo che si tratti di contrarre matrimonio o unione civile, non appare ragionevole. E ciò è tanto più vero se la legge in vigore già disciplina compiutamente tra le cause impeditive la pregressa sussistenza di un vincolo matrimoniale o, significativamente, di un'unione civile.

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

Nel breve periodo gli obiettivi perseguiti con il presente provvedimento sono sia di natura formale, quale l'attuazione della delega contenuta nella legge n. 76 del 2016, sia di tipo sostanziale, volti ad adeguare il nostro ordinamento penale e le disposizioni connesse, 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).

Chiarita come evidenziato alla lettera A) la problematica sottesa all'intervento regolativo in esame, occorre segnalare che la legge in materia di unioni civili all'art.1 comma 20 assicura l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile e dispone, pertanto, un'equiparazione del termine coniuge o equivalente a quello di parte dell'unione civile ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi.

Il legislatore ha così delimitato l'equiparazione agli effetti civili, tributari, amministrativi, giuslavoristici (il riferimento espresso ai contratti di lavoro).

In altri termini, la legge contiene una norma circa il riferimento di ogni disposizione, afferente al matrimonio e al coniuge, alla costituzione dell'unione civile e alla parte della stessa, tutte le volte che tale riferimento sia funzionale all'effettività della tutela dei diritti o garantisca l'adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile.

L'equiparazione non può, tuttavia, riguardare il diritto penale, specie sostanziale.

L'esigenza di tassatività/determinatezza della legge penale (l'espressa previsione dei fatti che costituiscono reato, in un ramo dell'ordinamento nel quale il ricorso all'analogia è normalmente vietato) rende 'necessario' l'intervento dello schema di decreto delegato volto a rendere espresso l'adeguamento normativo.

In ambito penale la medesima legge ha ritenuto di intervenire espressamente solo con riguardo all'ipotesi dello scioglimento dell'unione civile, mediante richiamo, in quanto compatibili, alle norme sul divorzio, ivi compresa quella che nel caso di omesso versamento dell'assegno divorzile rinvia sul piano sanzionatorio all'articolo 570 del codice penale, che punisce le violazioni degli obblighi assistenziali del coniuge.

In mancanza di una norma equivalente dettata agli effetti penali e a fronte dell'espressa volontà sanzionatoria, come manifestata sopra, il necessario e ulteriore coordinamento è quindi attribuito al Governo.

Il codice penale ricorre, in più ambiti, alla nozione di prossimo congiunto, tra cui è ricompreso il coniuge, in senso sia attenuante della pena che scriminante del reato. La medesima nozione è ripetuta in una serie di norme processuali.

Il medesimo codice fa inoltre uso dei termini "coniuge" e "matrimonio" non anche ovviamente di quelli di "parte dell'unione civile" e di "unione civile".

Da qui, quindi, la necessità di prevedere che la parte dell'unione civile possa essere destinataria del medesimo regime giuridico già riconosciuto al coniuge, quale prossimo congiunto agli effetti della legge penale e correlativamente assolvere ai medesimi obblighi previsti per il coniuge, a parità di condizioni. Si pensi appunto agli obblighi di mantenimento la cui omissione è sanzionata penalmente.

Gli **obiettivi che si intendono** perseguire sono quindi quelli di assicurare l'immediata applicazione delle norme penali che riguardano "il coniuge" anche alla "parte dell'unione civile".

E ciò è reso possibile solo attraverso previsioni espresse in ragione del principio di determinatezza/tassatività sopra ricordato vigente nella materia. Ciò allo scopo di non lasciare vuoti di tutela e di garantire legislativamente

trattamenti paritari anche in materia penale, onde prevenire ogni dubbio interpretativo anche e soprattutto sul piano della tenuta costituzionale, con riguardo al parametro dell'uguaglianza dei cittadini, delle norme di diritto penale sostanziale e processuale.

D'altra parte il tendenziale inserimento della parte dell'unione civile tra i familiari anche ai fini penali deriva anche da quanto stabilito dalle direttive europee. Si pensi da ultimo a quella relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che fa propria una definizione di familiari che espressamente contempla accanto al coniuge, un persona equiparata, con ovvio riferimento alla parte di un rapporto matrimoniale o para matrimoniale analogo a quello derivante dall'unione civile.

Nel medio e lungo periodo tale equiparazione è destinata a evitare ogni effetto discriminatorio e a consolidare il sistema sul piano della corrispondenza ai valori costituzionali di uguaglianza e agli impegni internazionali assunti.

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.

Indicatori attendibili per la prescritta verifica saranno tutti i dati statistici, acquisiti attraverso le rilevazioni ufficiali effettuate dall'Istat, che raccoglie 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 alle unioni civili tra persone dello stesso sesso che risultino costituite.

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 appartenenti alla magistratura e all'amministrazione della giustizia, oltre che il personale di polizia giudiziaria.

Quanto ai soggetti privati, saranno interessati i cittadini italiani o gli stranieri che abbiano costituito un'unione civile e il cui *status* rilevi in un processo penale. Sulla base di quanto indicato nella relazione tecnica della legge n. 76 del 2016, la quantificazione del numero di coppie dello stesso sesso in Italia, che potrebbero accedere al nuovo istituto è stimato in

67.000, in ragione della comparazione con il numero di coppie rilevata dal censimento nazionale nel 2011 in Germania fondata sulle analogie riscontrabili tra l'istituto introdotto nel 2001 nel predetto Paese Europeo e la legge n.76 del 2016.

Appare evidente che l'intervento normativo abbia elevata rilevanza esterna sul piano simbolico, connaturale alla legislazione penale, e soprattutto in un ambito sensibile sul piano degli interessi socialmente rilevanti. Sotto questo profilo l'intervento opera nel senso dell'allargamento della sfera dei diritti personali, non solo in quanto destinato a incidere direttamente sulla posizione giuridica della singola parte dell'unione civile, cui sono riconosciuti i medesimi diritti e le medesime facoltà del coniuge nel processo penale, ma anche per gli effetti sul piano del diritto penale sostanziale che si risolvono nell'attribuzione allo stato di parte dell'unione civile della medesima rilevanza riconosciuta al coniuge.

Al riguardo il rilievo statistico assume adeguata capacità dimostrativa ove si consideri che il 61,3% dei cittadini tra i 18 e i 74 anni ritiene che in Italia gli omosessuali sono molto o abbastanza discriminati. Il dato va letto unitamente a quello relativo a quanto dichiarato dal 12,4% degli omosessuali/bisessuali di essere stato discriminato in locali e uffici pubblici.

È evidente infatti che la legislazione penale, di cui è inutile ripetere qui il significato anche simbolico e di orientamento dei valori, nello specifico settore oggetto di intervento è destinata a svolgere effetti anche sotto i profili qui considerati.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'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 civile, di diritto internazionale, di diritto penale, di diritto dell'Unione europea ed esperti di ordinamento dello stato civile. Il comitato, i cui lavori sono ancora in corso per la redazione di altri decreti legislativi in ulteriore adempimento della delega di cui alla lettera c) del comma 28 art. 1 della legge 76/2016, si è riunito presso il Ministero per due volte nel mese di luglio 2016.

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 1 comma 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.

Come già rilevato un intervento normativo *ad hoc* è necessitato dal peculiare regime del diritto penale che vieta interpretazioni estensive, né si può ritenere *in bonam partem* che il fenomeno sia assimilabile alla mera convivenza. Inoltre sulla materia si sono registrate controverse decisioni giudiziarie e più volte la Corte Costituzionale ha ritenuto che alcuni dei diritti e delle facoltà estesi grazie all'intervento normativo in esame non potessero trovare applicazione in via interpretativa

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

In un contesto di stringente adeguamento delle norme penali alla nuova disciplina sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso, è stata valutata un possibile opzione alternativa nelle modifiche a singole norme del codice penale e del codice di procedura penale.

Il ricorso alla modifica del solo articolo che contiene la nozione di congiunto agli effetti penali è stata prescelta proprio in ragione della ricorrenza del termine in ciascuna delle norme di riferimento.

Analogamente onde perseguire l'effetto di incriminazione, si è operato mediante l'introduzione di una norma generale definitoria non dissimile ad altre pure ricorrenti nel corpo del codice volta all'equiparazione del termine coniuge a quello di parte dell'unione civile.

Si è infine intervenuto sul testo di due singole norme dettate in materia di punibilità in caso di reato contro il patrimonio e di facoltà di astensione dalla testimonianza per fatti appresi durante la convivenza derivante da un'unione civile.

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. Piuttosto, quanto alla specifica scelta operata (ed illustrata alla sezione 1), essa risulta consentire vantaggi per i destinatari diretti poiché estende facoltà processuali senza maggiori oneri per l'amministrazione.

Nella parte in cui l'intervento normativo estende l'area delle punibilità penale non si registrano svantaggi.

L'intervento legislativo è volto a chiarire il significato da attribuire a termini ricorrenti nel diritto penale e quindi a prevenire ogni dubbio interpretativo e ogni contenzioso sul piano del trattamento di situazioni sicuramente comparabili. D'altra parte le unioni civili costituiscono un istituto del tutto nuovo e la sua diretta regolamentazione anche in campo penale è volta a sgomberare interpretazioni dubbie e ogni possibilità di ricondurre l'istituto, nello specifico settore, a fenomeni affatto diversi come la convivenza *more uxorio* secondo una linea che ha già dato luogo a contrasti giurisprudenziali e a interventi ripetuti della corte Costituzionale. Inoltre le specificazioni contenute nel testo dello schema di decreto sono in linea con le indicazioni provenienti dal diritto internazionale, nella misura in cui assicurano omogeneità di trattamento. Va infine rilevato che lungi dal fornire una definizione unitaria di famiglia, sia pure in ambito penale, l'intervento è limitato a dare una nozione di familiare o congiunto utile agli effetti penali, in maniera non differente da quanto praticato dalla direttiva sopra citata; anche in vista della sua attuazione contiene una previsione che consente l'immediata identificazione agli effetti penali delle persone in essa menzionate.

Sul punto va altresì segnalato che l'intervento non comporterà nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Infatti, come si legge nella relazione tecnica, le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni e ai relativi adempimenti, comunque di natura istituzionale, 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 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 incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese, essendo 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 per quanto di competenza, i magistrati, i funzionari dell'amministrazione della giustizia, gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria.

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, attraverso le risorse a disposizione, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

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.

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).

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo si adegua al livello minimo di regolazione dell'Unione europea.



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI DI COORDINAMENTO IN MATERIA PENALE IN ATTUAZIONE DELLE DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1 COMMA 28 LETTERA C) DELLA LEGGE 20 MAGGIO 2016, n. 76

Referenti UL Giustizia:

Dott. Paolo Scotto di Luzio

06/68852327 – paolo.scottodiluzio@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

La proposta di intervento normativo nasce dalla necessità di dare attuazione alla delega di cui all' articolo 1, comma 28 lettera c) della legge 20 maggio 2016, n. 76, entrata in vigore il 5 giugno 2016 e recante la "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze".

Da qui la previsione del legislatore di delegare il Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, "uno o più decreti legislativi nel rispetto dei

seguenti criteri e principi 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.....;

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.”

Il presente schema di decreto legislativo dà attuazione alla delega di cui alla lettera c) del citato comma 28: adeguando nei limiti della stretta necessità di coordinamento, che costituisce il criterio direttivo della delega, le norme di diritto penale sostanziale e processuale (oggetto della delega che si riferisce in maniera ampia a leggi, atti aventi forza di legge, regolamenti e decreti) alle previsioni relative alla costituzione dell'unione civile, istituto sin qui sconosciuto al codice penale. L'obiettivo perseguito dalla proposta di intervento normativo con il fine di dare attuazione alla legge è quello di disciplinare agli effetti penali lo stato nascente dalla costituzione dell'unione civile, dal momento che l'ordinamento penale conosce esclusivamente quello coniugale e genericamente di prossimità.

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).

La formazione sociale ritenuta meritevole di tutela dall'ordinamento impone vincoli affettivi che rilevano a fini penali: si pensi alla materia della cause di esclusione di punibilità del coniuge in materia di delitti contro il patrimonio o contro l'amministrazione della giustizia. Per contro l'ordinamento sanziona penalmente l'omissione degli obblighi di mantenimento in capo al coniuge, del tutto omologhi a quelli scaturenti dall'unione civile.

Lo schema di decreto legislativo proposto interviene quindi nell'ambito penale onde assicurare omogeneità di trattamento in situazioni equiparabili.

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

Lo schema di decreto legislativo si avvale della tecnica della novella legislativa. Nell'ambito della delega di cui alla lettera c) sono stati effettuati interventi normativi sul codice penale e sul codice procedura penale

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

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale anche con riferimento all'art.3 della Costituzione.

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, incidendo su materia riservata alla competenza dello Stato (art.117, comma 2, lett.1) 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 incide su normative secondarie.

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 sulle norme di diritto internazionale privato e per il necessario coordinamento con la suddetta legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti. Pende alla camera dei deputati il disegno di legge AC 2974 sulle unioni omoaffettive che contiene analoghi interventi in materia penale di quelli recati dal presente schema di decreto legislativo.

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 che hanno indotto il legislatore ad approvare la legge 20 maggio n. 76 del 2016. Si segnala che la Corte Cost. ha dichiarato inammissibile questione di legittimità costituzionale dell'art.649 c.p. auspicando un intervento legislativo correttivo della norma ritenuta "anacronistica" alla luce del comune sentire sociale. Si rileva al riguardo che il presente intervento si limita a estendere la causa di non punibilità già contemplata per il coniuge alla parte dell'unione civile. In ripetuti interventi della Corte è stata inoltre ritenuta conforme a Costituzione la disciplina dettata dall'art.384 c.p. nella parte in cui non è estensibile al convivente more uxorio. Anche in questo caso attraverso l'introduzione della parte dell'unione civile nell'elenco dei prossimi congiunti agli effetti penali, si estende alla stessa una causa di non punibilità già contemplata per il solo coniuge

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 attua nell'ordinamento interno le disposizioni contenute nella citata delega.

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 compatibile con gli obblighi internazionali. Si evidenzia che la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, fa propria una definizione rilevante ai fini penali di familiari che espressamente contempla accanto al coniuge, un persona equiparata. All' Articolo 3 infatti dispone che ai fini della direttiva il termine "familiari" «comprende: a) il coniuge, o una persona equiparata al coniuge, di una persona politicamente esposta; b) i figli e i loro coniugi, o le persone equiparate ai coniugi, di una persona politicamente esposta». È chiaro il riferimento alla parte di un rapporto matrimoniale o para matrimoniale analogo a quello derivante dall'unione civile come regolata dalla legge n.76/2016. Da qui la necessità anche in vista dell'attuazione delle direttiva in esame la necessità di una previsione che consenta l'immediata identificazione agli effetti penali delle persone menzionate nella direttiva in esame

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) che ha ritenuto insoddisfacente lo stato "del pertinente diritto interno sul riconoscimento delle unioni omosessuali, che rivela una protratta omessa

attuazione di un diritto fondamentale riconosciuto costituzionalmente in modo effettivo e che dà luogo a una continua incertezza, rende l'intervento attivo dello Stato italiano nella disciplina del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare incompatibile con i requisiti del paragrafo 2 dell'articolo 8 della Convenzione"

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

La legge tedesca del 16 febbraio 2001 in materia di convivenze registrate ha operato la tendenziale equiparazione del matrimonio alla convivenza registrata da cui discende in ambito processuale il diritto di rifiutare la testimonianza se questa può nuocere al partner (con disposizione analoga a quella di cui all'art.199 c.p.p. in disposto con il novellato art.307 c.p.). Disposizioni analoghe si rinvencono nel diritto processuale penale di altri stati membri. Sul piano del diritto penale sostanziale si segnala come nel Regno Unito a fra data dal 2004 il Sexual offences Act del 2003 ha eliminato ogni riferimento al sesso si appartenenza nell'incriminazione dei reati sessuali

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, introduce nuove definizioni normative, modellate su quelle già esistenti. In particolare si è inserito il riferimento alla parte dell'unione civile nell'elenco che definisce i prossimi congiunti agli effetti della legge penale e introduce con l'art.574-ter una norma di contenuto definitorio ai soli effetti penali del termine coniuge che viene equiparato a quello di parte dell'unione civile. Norme analoghe sono frequenti all'interno del codice. Si pensi per es. alla definizione di pubblico ufficiale funzionale all'incriminazione dei reati contro la pubblica amministrazione (art.357 c.p.) e la conseguente definizione di cessazione di tale qualità ai fini della perdurante sussistenza dell'elemento costitutivo del reato (art.360 c.p.).

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 per modificare ed integrare il codice penale e il codice di procedura penale.

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

E' ancora in corso l'esercizio delle deleghe di cui all'articolo 1, comma 28, lettere a), b) e c) per le ulteriori modificazioni o integrazioni normative per il necessario coordinamento con la legge 20 maggio 2016, n. 76 delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti.

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

Nell'intervento normativo 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.