



GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA

Trieste, 31 agosto, 2016

Preg.mo Roberto Di Piazza
Sindaco di Trieste
Ufficio di Gabinetto
Segreteria particolare
e-mail: giuliana.dudine@comune.trieste.it
luisa.pettarin@comune.trieste.it

e p.c.
Preg.ma Maria Pia De Rosa
Vice- Prefetto
Ministero dell'Interno
Servizi Demografici
Ufficio II- Stato Civile
e-mail: mariapia.derosa@interno.it

dott.ssa Maria Giovanna Ghirardi
Dirigente
Servizi al Cittadino e Servizi Demografici
Comune di Trieste
e-mail: maria.giovanna.ghirardi@comune.trieste.it

Preg.me Sig.re XX e YY
e-mail: XXXXXX

Preg.me Sig.re JJ e KK
e-mail: XXXXX

Preg.mo sig. Sindaco,

con legge regionale FVG 16 maggio 2014, n. 9, è stato istituito il Garante regionale dei diritti della persona, con funzioni, tra l'altro, di garanzia per le persone a rischio di discriminazione, anche in relazione a quelle persone che possono subire discriminazioni nei rapporti lavorativi, etico-sociali, economici, civili e politici, per motivi fondati sull'elemento etnico-razziale, la nazionalità, l'appartenenza linguistica e culturale, le convinzioni personali e religiose, le condizioni personali e sociali, la disabilità, l'età, l'orientamento sessuale e l'identità di genere.

Tra i compiti e le prerogative affidate all'Ufficio del Garante dei diritti della persona vi è quello di favorire la promozione dei diritti della persona, assumendo ogni iniziativa utile a prevenire e contrastare atti e comportamenti discriminatori (art. 10, co. 2, lett. a), anche mediante azioni di *"accompagnamento, conciliazione e mediazione dei conflitti tra soggetti ed istituzioni"*, nonché lo svolgimento di *"attività di difesa civica con riferimento alle violazioni dei diritti dei minori, delle persone private della libertà personale e di quelle a rischio di discriminazione"* (art. 7, co. 1, lett. e), della legge regionale 9/2014), anche mediante la diffusione di pareri e raccomandazioni.

In data 24 agosto 2016, il Servizio del Garante regionale dei diritti della persona ha ricevuto una segnalazione dalla sig.ra XX, cittadina italiana residente nel Comune di Trieste. La segnalante ha fatto presente quanto segue.

In data XXXXXX 2016 ha contratto matrimonio negli Stati Uniti con una persona del suo stesso sesso, la sig.ra YYYY. Al rientro in Italia, ha richiesto al Comune di Trieste la trascrizione dell'atto nel registro provvisorio delle unioni civili di cui all'art. 9 del D.P.C.M. 23 luglio 2016, n. 144, presentando all' Ufficio di stato civile la documentazione necessaria, tradotta e legalizzata in base alle disposizioni vigenti. La segnalante lamenta il rifiuto dell'Amministrazione comunale a procedere direttamente con la trascrizione. Tale rifiuto viene motivato sulla base dell'art. 8, co. 3, del D.P.C.M. n. 144/2016, il quale, secondo l'Amministrazione, prescriverebbe che gli atti di matrimonio o di unione civile tra persone dello stesso sesso formati all'estero, devono essere trasmessi in Italia per la trascrizione solo per il tramite delle Autorità consolari e non possono essere presentati direttamente dai diretti interessati all'Ufficiale di stato civile del Comune competente.

La segnalante lamenta che detto comportamento dell'Amministrazione comunale, oltre a determinare un disagio per i cittadini interessati, in quanto li obbliga ad un ulteriore adempimento burocratico, determina un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle prassi comunemente adottate in caso di matrimonio tra persone di sesso diverso, ove è pacificamente riconosciuta la possibilità, per i diretti interessati, di far trasmettere, ai fini della trascrizione, l'atto di matrimonio formato all'estero per il tramite dell'Autorità diplomatica o consolare, ma anche, in alternativa, quella di richiederne direttamente la trascrizione presso il Comune interessato, in virtù dell'art. 12, co. 11, del D.P.R. n. 396/2000.

La segnalante, infine, sottolinea che la prassi dell'Amministrazione comunale di Trieste risulterebbe anomala rispetto a quella adottata da molte altre Amministrazioni comunali in Italia ove verrebbe pacificamente riconosciuta la possibilità di richiedere direttamente all'Ufficiale di stato civile del Comune la trascrizione dell'atto di matrimonio o di unione civile

tra persone dello stesso sesso formato all'estero, in alternativa alla trasmissione per il tramite dell'Autorità diplomatica o consolare italiana all'estero.

Analoga segnalazione è pervenuta al Garante regionale dei diritti della persona in data 26 agosto 2016 dalle sig.re JJJJJ e KKKK, cittadine italiane residenti a Trieste, in relazione alla trascrizione nel registro provvisorio delle unioni civili del loro matrimonio formato all'estero e, nello specifico, a XXXX il XXXX 2015.

In riferimento alle segnalazioni sopra riassunte, il Garante regionale dei diritti della persona – componente con funzioni di garanzia per le persone a rischio di discriminazione - sottolinea come apparirebbe controversa l'interpretazione adottata dall'Ufficio di stato civile del Comune di Trieste, secondo cui la norma di cui all'art. 8, co. 3, del D.P.R. n. 144/2016 prescriverebbe che, ai fini della trascrizione degli atti di matrimonio o di unione civile tra persone dello stesso sesso formati all'estero, questi debbano essere necessariamente trasmessi in Italia per il solo tramite dell'Autorità consolare italiana all'estero, venendo preclusa la possibilità che la richiesta di trascrizione venga presentata direttamente dagli interessati al Comune di competenza. In tal modo, infatti, l'art. 8, co. 3, del D.P.R. n. 144/2016 verrebbe ritenuto norma speciale per i matrimoni e le unioni civili contratte all'estero tra persone dello stesso sesso, a carattere prevalente rispetto alla stessa norma generale di cui all'art. 12, co. 11, del D.P.R. n. 396/2000, secondo cui la trascrizione degli atti di stato civile concernenti i cittadini, data la sua natura pubblicistica, può essere chiesta da chiunque abbia interesse o dalla pubblica autorità. Tale norma è stata interpretata come fondante la possibilità di richiedere la trascrizione degli atti di stato civile formati all'estero, inclusi quelli di matrimonio, anche mediante richiesta presentata direttamente dall'interessato piuttosto che provenire necessariamente dall'Autorità consolare o diplomatica.

Come indicato anche da documenti di riferimento per i Servizi demografici, pubblicati dal Ministero dell'Interno, quale il Massimario per l'Ufficiale di Stato Civile (edizione 2012), la norma di cui all'art. 12, co. 11, del D.P.R. n. 396/2000, nelle sue implicazioni applicative, dovrebbe intendersi quale espressione di un principio generale dell'ordinamento di stato civile, concernente la funzione pubblicistica della trascrizione. Questo porterebbe a dubitare della correttezza dell'interpretazione della norma di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 144/2016 in senso strettamente derogatorio alle implicazioni di cui all'art. 12, co. 11, del D.P.R. n. 396/2000, avendo quest'ultima norma una valenza gerarchicamente sovraordinata. Questo tanto più che siffatta interpretazione, adottata dall'Amministrazione comunale di Trieste, viene a determinare, sul piano procedurale, un trattamento differenziato tra trascrizione degli atti di matrimonio formati all'estero tra persone di sesso diverso e atti di matrimonio o di unione civile

sempre formati all'estero, ma tra persone dello stesso sesso, che non apparirebbe fondato su valide ragioni giustificatrici, data la comparabilità delle due fattispecie.

Si riscontra, peraltro, da un sommario esame dell'applicazione della normativa in altre realtà italiane, che il comportamento adottato dal Comune di Trieste non risulterebbe condiviso da molte importanti Amministrazioni comunali, che pacificamente consentono agli interessati la consegna di persona della documentazione, debitamente tradotta e legalizzata, dell'atto di matrimonio o di unione civile estera, ai fini della trascrizione nel registro provvisorio delle unioni civili.¹

Al riguardo, data la natura controversa dell'interpretazione normativa, e viste le esigenze di un'applicazione uniforme della normativa sul territorio nazionale, si ritiene che l'Amministrazione comunale potrebbe richiedere sull'argomento un parere ai Servizi Demografici del Ministero dell'Interno, avvalendosi del servizio FAQ in materia di unioni civili e applicazione della legge n. 76/2016, messo a disposizione sul sito del medesimo.

Il Garante regionale dei diritti della persona coglie l'occasione della presente per ritornare sulle questioni sollevate con il proprio parere datato 16 agosto 2016.

Pur non avendo ricevuto una risposta ufficiale al medesimo, il Garante regionale prende atto del comunicato stampa della Giunta comunale di Trieste, pubblicato sul sito web dell'Amministrazione comunale in data 22 agosto, con il quale viene resa nota l'intenzione della medesima di mettere a disposizione per la costituzione delle Unioni Civili la sala " Bobi Bazlen" di Palazzo Gopceovich, in via Rossini, per il momento solo nei giorni lavorativi, con l'impegno "non appena sarà tecnicamente possibile" di estenderne la fruibilità anche nella giornata di sabato.

A tale riguardo, il Garante regionale continua a ritenere che non vi siano ragioni sufficientemente fondate per distinguere, in termini di servizi e luoghi messi a disposizione dal Comune, la celebrazione del matrimonio civile dalla costituzione dell'unione civile, e per non dare piena applicazione alla clausola non-discriminatoria prevista dal co. 20 dell'art. 1 della legge n. 76/2016.

Pur non avendo nulla da obiettare sul prestigio ed il decoro della sala identificata presso il Palazzo Gopceovich, si ritiene che non appaia ragionevole, anche sotto un mero profilo simbolico, una collocazione delle costituzioni delle unioni civili in sedi separate dalla celebrazione dei matrimoni civili. Questo avendo in considerazione la comparabilità delle due situazioni, riconosciuta come tale dalla giurisprudenza delle corti europee, ed in particolare dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo, secondo la quale le coppie formate da persone dello

¹ Si vedano a solo titolo di esempio e solo per citarne alcuni, le informazioni pubblicate sui siti web dei Comuni di Milano, Roma, Arezzo, Mantova, Vicenza.

stesso sesso sono ugualmente capaci, al pari delle coppie eterosessuali, di formare relazioni affettive stabili e durature, e dunque, necessitano di un riconoscimento giuridico di diritto pubblico della loro unione in un'ottica di pari dignità sociale (*Schalk and Kopf*, § 99, *Vallianatos*, §§ 78 and 81, *Oliari and others*, § 165). Si ritiene che la costituzione delle unioni civili in sedi separate da quelle previste per la celebrazione dei matrimoni civili, per quanto prestigiose, avrebbe di sé una portata "ghettizzante" e potenzialmente "stigmatizzante", contraria ai principi di parità di trattamento e pari dignità sociale che si possono ricavare dal nostro ordinamento costituzionale e dal sistema internazionale ed europeo dei diritti dell'Uomo.

Ugualmente, non si ritiene di condividere quanto affermato dall'Amministrazione comunale, secondo cui l'art. 1, co. 3, secondo periodo, del D.P.R. n. 396/2000 non risulterebbe applicabile alla costituzione dell'Unione civile, per cui i soggetti certificatori della medesima potrebbero essere solo il Sindaco, il Segretario generale e gli ufficiali di Stato civile con delega piena e non anche i consiglieri comunali o i privati cittadini, all'uopo delegati dal Sindaco.

Si ritiene che anche tale norma risulti interessata dalla clausola antidiscriminatoria di cui al co. 20, dell'art. 1, della legge n. 76/2016, interpretata anche alla luce del divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale riconducibile agli artt. 8 e 14 della CEDU. A tale riguardo, si ribadisce come l'interpretazione adottata dall'Amministrazione comunale non apparirebbe conforme a quanto implicitamente affermato nel parere del Consiglio di Stato dd. 15 luglio 2016 sullo schema del D.P.C.M. succitato, che richiama, anche per la costituzione delle unioni civili, alle prassi già ampiamente consolidate con riferimento ai matrimoni civili².

Ringraziando per l'attenzione che vorrete porre alla presente, porgo i miei distinti saluti.

**Il Garante regionale per i diritti della persona
Funzione di garanzia per le persone a rischio di
discriminazione
Walter Citti**

² "Del resto, è prassi ampiamente consolidata già per i matrimoni che le funzioni dell'ufficiale di stato civile possano essere svolte da persona a ciò delegata dal sindaco, ad esempio tra i componenti del consiglio comunale, sicché il problema della "coscienza individuale" del singolo ufficiale di stato civile, ai fini degli adempimenti richiesti dalla legge n. 76/2016, può agevolmente risolversi senza porre in discussione – il che la legge non consentirebbe in alcun caso – il diritto fondamentale e assoluto della coppia omosessuale a costituirsi in unione civile", pag. 10.