



# GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA

Trieste, 16 agosto 2016

*Preg.mo Roberto Di Piazza*  
Sindaco di Trieste  
Ufficio di Gabinetto  
Segreteria particolare  
Trasmissione via mail:  
[giuliana.dudine@comune.trieste.it](mailto:giuliana.dudine@comune.trieste.it)  
[luisa.pettarin@comune.trieste.it](mailto:luisa.pettarin@comune.trieste.it)

e p.c.

*Preg.ma Annapaola Porzio*  
Prefetto  
Prefettura di Trieste –  
Ufficio territoriale del Governo  
Trasmissione via e-mail:  
[prefetto.pref\\_triESTE@interno.it](mailto:prefetto.pref_triESTE@interno.it)

*Preg.mo Francesco Spano*  
Direttore  
UNAR  
Ufficio Nazionale Anti  
Discriminazioni Razziali  
ROMA  
Trasmissione via e-mail:  
[unar@unar.it](mailto:unar@unar.it)

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 c. 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, della legge regionale 9/2014), mediante la diffusione di pareri e raccomandazioni.

Con la presente, il Garante regionale dei diritti della persona, componente con funzioni di garanzia per le persone a rischio di discriminazione, esprime il proprio parere in merito alle modalità di costituzione dell'Unione civile di cui alla legge 20 maggio 2016 n. 76 (*"Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"*).

Il Garante regionale per le persone a rischio di discriminazioni interviene sull'argomento *ex officio* sulla base del materiale reso disponibile dai mezzi di comunicazione.

Risulta, al riguardo, che in data 13 luglio una coppia formata da persone dello stesso sesso abbia presentato formale richiesta di costituzione dell'Unione Civile all'Ufficiale di Stato Civile del Comune di Trieste e che in data 9 agosto i medesimi siano stati informati dall'ufficio di stato civile preposto che la costituzione dell'unione civile non avrebbe potuto avere luogo nella sala matrimoni di Piazza Unità 4/d, ma solo nell'ufficio amministrativo di stato civile situato nella casa comunale, in orario di servizio, ovvero nei giorni feriali da lunedì a venerdì.

Ritenendo tale comportamento discriminatorio, in data 11 agosto gli interessati hanno inoltrato al Comune di Trieste istanza scritta affinché venga concesso l'utilizzo della sala matrimoni di Piazza Unità 4/d, così come il Sindaco deleghi la funzione di Pubblico Ufficiale a una persona di loro scelta e fiducia, ai sensi dell'art. 1 c. 3 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396.

Sebbene a tale istanza non risulta sia stata data ancora ufficiale risposta, l'Assessore competente del Comune di Trieste, Michele Lobianco, in una dichiarazione resa alla stampa locale, avrebbe giustificato il diniego alla messa a disposizione della sala matrimoni per la costituzione delle unioni civili in quanto la legge istitutiva inquadrebbe quest'ultima come mero atto amministrativo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Si veda a solo titolo di esempio: <http://www.triesteallnews.it/2016/08/11/niente-sala-matrimoni-di-piazza-unita-per-le-unioni-civili/>; <http://ilpiccolo.gelocal.it/trieste/cronaca/2016/08/11/news/le-nozze-gay-alla-triestina-diventano-un-caso-nazionale-1.13948576>

In ottemperanza a quanto prescritto dalle sentenze della Corte Costituzionale italiana n. 138/2010 e n. 170/2014 e da quella della Corte europea dei diritti dell'Uomo 21 luglio 2015, *Oliari e altri*, il Parlamento italiano ha approvato una disciplina sulle unioni civili con la legge 20 maggio 2016, n. 76 (*"Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"*, pubblicata sulla G.U. del 21 maggio 2016, n. 118). Con tale disciplina, il legislatore italiano, pur distinguendo l'istituto dell'unione civile da quello del matrimonio, ha operato una tendenziale equiparazione tra le coppie formate da persone dello stesso sesso unite civilmente e quelle eterosessuali unite in matrimonio, in termini di diritti e doveri delle parti, se si eccettua l'ambito della responsabilità genitoriale e, dunque, la materia delle adozioni.

L'art. 1 c. 2 della legge n. 76/2016 dispone che la costituzione dell'unione civile avvenga mediante dichiarazione delle persone interessate di fronte all'ufficiale di stato civile alla presenza di due testimoni. Il comma 20 del medesimo articolo della legge n. 76/2016 afferma che *"al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti ed 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 ricorrano 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"*.

In ottemperanza al quanto previsto dall'art. 1 comma 34, della legge n. 76/2016, con il D.P.C.M. 23 luglio 2016, n. 144, è stato approvato il Regolamento recante disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio di stato civile, che contiene disposizioni anche in materia di costituzione dell'unione civile (art. 1-3), al quale è seguito il Decreto del Ministro dell'Interno 28 luglio 2016 che contiene le formule per gli adempimenti degli ufficiali di Stato civile stabiliti, in via transitoria, in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso.

Le norme di diritto interno citate non hanno espressamente stabilito una particolare 'solennità' alla costituzione dell'unione civile, al contrario di quanto previsto per il matrimonio dall'art. 106 C.C., che prescrive la natura pubblica della celebrazione. D'altro canto, il citato comma 20 dell'art. 1, proprio al fine di garantire l'effettività della tutela dei diritti derivanti dall'unione civile, ha previsto l'automatica estensione anche alle parti dell'unione civile di tutte le disposizioni previste che si riferiscono al matrimonio o a favore dei coniugi o delle persone unite in matrimonio contenute, tra l'altro, in atti amministrativi, tra cui debbono

essere ricomprese le delibere degli enti locali riguardanti le modalità, orari, tariffe e gli ambienti nei quali vengono celebrati i matrimoni.

In caso contrario, infatti, il trattamento differenziato che si determinerebbe tra coppie formate da persone di sesso diverso che si uniscono in matrimonio e coppie formate da persone dello stesso sesso che costituiscono l'unione civile, non risulterebbe sorretto da valide ragioni giustificatrici e violerebbe gli obblighi internazionali al rispetto del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

E' palese il trattamento sfavorevole che si determinerebbe a danno delle coppie omosessuali, le quali potrebbero costituire l'unione civile solo in giorni lavorativi e non nel giorno del sabato, tradizionalmente riservato a tali eventi, e negli spazi angusti degli uffici amministrativi di stato civile anziché in una sala attrezzata per la partecipazione del pubblico, con conseguente limitazione alla possibilità di partecipazione all'evento da parte di amici, parenti e conoscenti.

Le corti europee hanno più volte ricordato come, nel momento in cui un ordinamento giuridico riconosce alle coppie formate da persone omosessuali uno status giuridico tendenzialmente equiparabile a quello delle coppie eterosessuali unite in matrimonio, così come avvenuto in Italia con la legge n. 76/2016, prevedere trattamenti differenziati e deteriori nel godimento di determinate prestazioni, servizi o benefici costituisce una violazione del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazioni. In altri termini, solo valide ed obiettive ragioni (*very weighty reasons*) possono giustificare una disparità di trattamento e tali ragioni devono essere estranee a considerazioni sull'orientamento sessuale delle persone così come la finalità statale di tutela della famiglia tradizionale fondata sul matrimonio, pur legittima in linea di principio, non può essere perseguita sacrificando i diritti alla pari dignità sociale delle coppie omosessuali, con conseguente violazione del principio di proporzionalità (in proposito, si veda: Corte di Giustizia europea nelle sentenze *Maruko*, 1 aprile 2008, C- 267/2007 e *Römer*, 10 maggio 2011, C-147/2008, in materia di diritti previdenziali, e Corte europea dei diritti dell'Uomo (CEDU), Sentenze *Karner c. Austria*, 24 luglio 2003, n. 40016/98 e *Kozak c. Polonia*, 2 marzo 2010, n. 13102/02). Si ritiene che tali principi debbano trovare applicazione anche con riferimento alla costituzione delle unioni civili, rispetto alla quale gli Stati possono avere un margine di discrezionalità nel decidere l'autorità competente e le modalità, ma sempre nel rispetto del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale. In altri termini, tenuto presente che l'unione civile è la forma giuridica di diritto pubblico nella quale si esprime il diritto fondamentale alla vita familiare per le persone omosessuali, con diritti e doveri tendenzialmente equiparabili a quelli stabiliti per il matrimonio, le persone che si uniscono civilmente si trovano in una situazione del tutto comparabile a quella delle persone

che si uniscono in matrimonio, che richiede il pieno rispetto del principio della pari dignità sociale, rispetto al quale dunque non appaiono legittime e obiettivamente ragionevoli disparità di trattamento e trattamenti deteriori riguardo alle modalità di accesso ai servizi comunali resi disponibili per la costituzione dell'unione civile rispetto a quelli previsti per la celebrazione del matrimonio civile.

Il presente servizio sottolinea come una situazione analoga si era già presentata nella vicina Austria all'indomani dell'entrata in vigore, il 1 gennaio 2010, della Legge sulle Unioni Registrate (*Registered Partnership Act*), la quale, prevedeva, sotto il profilo sostanziale, in analogia con la normativa ora approvata in Italia, un quadro di diritti e doveri sostanzialmente equivalenti a quelli dei coniugi uniti in matrimonio, salvo nell'ambito dei diritti alla genitorialità. La normativa austriaca approvata nel 2010 prevedeva che le unioni registrate dovessero essere concluse dinanzi all'Autorità amministrativa distrettuale, anziché dinanzi all'Ufficio di Stato Civile, così come invece previsto per i matrimoni civili, e negli uffici amministrativi della medesima, anziché negli ambienti già previsti per i matrimoni civili. Ebbene, la Corte Costituzionale austriaca, con la sentenza del 19 giugno 2013, ha ritenuto discriminatoria ed in violazione degli artt. 8 e 14 della Convenzione europea sui Diritti dell'Uomo e le Libertà fondamentali la disposizione della legge sulle Unioni Registrate che impediva la costituzione delle medesime negli stessi locali adibiti ai matrimoni civili, ritenendo che tale disparità di trattamento non fosse sostenuta da una obiettiva e valida ragione giustificatrice. La Corte Costituzionale austriaca ha invece, ritenuto legittima la disposizione che assegna ad una diversa autorità amministrativa la costituzione delle unioni registrate rispetto alla celebrazione dei matrimoni civili.<sup>2</sup>

Tale precedente internazionale non può ritenersi legato alla specifica situazione austriaca, in quanto fa riferimento al quadro comune dei diritti umani fondamentali di fonte europea, al quale l'ordinamento nazionale e le istituzioni repubblicane italiane, ivi compresi gli enti locali, devono necessariamente conformarsi.<sup>3</sup> Si ritiene, dunque, che l'art. 1 comma 20 della legge n. 76/2016 debba essere interpretato alla luce del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale, di cui all'art. 8 in combinato

---

<sup>2</sup> Riguardo a questo aspetto, è stato proposto ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo (n. 31176/13 e 31185/13). In data 29 maggio 2015, la Corte di Strasburgo ha informato il governo austriaco dei ricorsi e ha sottoposto alle parti alcune domande, in particolare se l'attribuzione della costituzione dell'unione registrata ad autorità amministrativa diversa da quella preposta ai matrimoni civili determini specifiche e sostanziali discriminazioni a danno delle coppie omosessuali (si veda in proposito la documentazione inerente ai ricorsi disponibile nel data base della Cedu: <http://hudoc.echr.coe.int/>).

<sup>3</sup> Art. 117 Cost: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Sul valore della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo quale parametro interposto di valutazione della costituzionalità delle norme interne con conseguente obbligo di interpretazione delle medesime in maniera conforme a quanto previsto dalla Convenzione europea, si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349/2007.

disposto con l'art. 14 della CEDU, nella direzione che i Comuni debbano necessariamente estendere alla costituzione delle Unioni civili i medesimi servizi resi disponibili per la celebrazione dei matrimoni civili, in termini di ambienti e luoghi, orari e tariffe. Si ritiene, inoltre, che non vi siano motivi che impediscano che le funzioni di stato civile per la costituzione dell'unione civile possano essere delegate dal Sindaco anche a persona scelta e di fiducia dei diritti interessati, purché si tratti di cittadino italiano che possiede i requisiti per la elezione a consigliere comunale, così come previsto dall'art. 1 comma 3 del d.P.R. n. 396/2000 e come già prassi consolidata per i matrimoni civili.<sup>4</sup>

Alla luce di quanto sopra, si conclude che il comportamento sinora tenuto dall'Amministrazione comunale di Trieste, di non estendere alla costituzione delle unioni civili, gli stessi servizi e ambienti predisposti per la celebrazione dei matrimoni civili, alle medesime condizioni, orari ed eventuali tariffe, sia discriminatorio ed in violazione dell'art. 1 comma 20 della legge n. 76/2016, interpretato alla luce degli obblighi alla parità di trattamento e al divieto di discriminazioni fondate, tra l'altro, sull'orientamento sessuale, di cui agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

Si richiede, pertanto, al Comune di Trieste di modificare il proprio comportamento e di adeguarlo ai principi di parità di trattamento e al divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrà porgere alla presente, colgo l'occasione per porgerLe i miei migliori saluti.

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

---

<sup>4</sup> Del resto, in tal senso si esprime espressamente pure il Consiglio di Stato nel parere reso il 21 luglio 2016 (n.01695/2016) sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, pag. 10.