



Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"
Catania 7-8 giugno 2013
"La famiglia davanti ai suoi giudici"

LUCA IMARISIO
IL REGISTRO DELLE UNIONI CIVILI

SOMMARIO: 1. *Le origini dell'istituto e il suo fondamento giuridico.* - 2. *Le modalità di istituzione e di organizzazione.* - 3. *Le condizioni per la registrazione.* - 4. *Le aree di intervento e gli effetti.* - 5. *Limiti, criticità e prospettive dell'esperienza.*

1. LE ORIGINI DELL'ISTITUTO E IL SUO FONDAMENTO GIURIDICO.

Nel contesto ordinamentale italiano, stante la perdurante assenza di interventi normativi a livello statale volti al riconoscimento e alla disciplina giuridica dei (e, conseguentemente, all'attribuzione di un rilievo anche giuridico ai) rapporti di convivenza non matrimoniali¹, ad attivarsi in tal senso sono state, già a partire dall'ultima decade del secolo scorso, alcune amministrazioni comunali, attraverso la predisposizione di strumenti amministrativi che, pur variamente configurati, appaiono complessivamente riconducibili a un complessivo modello di *registro comunale*² delle unioni civili, dando luogo a un confronto giurisprudenziale e dottrinale avente ad oggetto il fondamento giuridico, i limiti e la stessa ammissibilità di un intervento condotto, nella materia in oggetto, a livello di enti locali.

In una prospettiva di analisi, quale quella assunta dall'incontro odierno, volta a ricostruire l'immagine e i contorni che della "famiglia" (nelle sue declinazioni), posta di fronte allo specchio dei suoi "giudici", riflettono e rimandano gli apporti della giurisprudenza, ci si soffermerà in

¹ Sul tema, che nell'economia del presente intervento viene assunto come presupposto, si rimanda più diffusamente alle relazioni di FRANCESCA BIONDI e LUCILLA CONTE.

² La specificazione *comunale* è necessaria al fine di definire l'ambito della presente analisi rispetto a quello, più ampio, relativo alla registrazione delle unioni e delle convivenze non matrimoniali prevista a livello statale, in forme diverse e in diversi ordinamenti: sul fenomeno, complessivamente, C. S. PASTORE, *Le unioni registrate e i PACS in Europa*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2010, 202 ss.; R. DI MAIO, *I registri delle unioni civili*, in *Famiglia, persone e successioni*, 2007, 59 ss. Ulteriormente distinto risulta, inoltre, il tema relativo all'individuazione e alla definizione di un livello regionale di intervento in materia di formazioni familiari e di conseguenze giuridiche ad esse connesse: sul punto A. M. BENEDETTI, *Quali spazi per un diritto regionale della famiglia?* in *Consulta OnLine*, 2011; A. BOVE, *Le convivenze familiari nel diritto regionale*, in F. BOCCHINI (a cura di), *Le convivenze familiari*, Torino, 2006, 425 ss.

particolare sulla valutazione dei contributi ricavabili, rispetto al tema in esame, da talune significative pronunce.

La prima amministrazione comunale ad approvare l'istituzione di un registro delle unioni civili è stata, come noto, quella di Empoli³: il consiglio del comune toscano approvava infatti il 21 ottobre 1993 una prima delibera istitutiva del registro, annullata il mese successivo dal Co.Re.Co della Toscana⁴. L'anno seguente il comune approvava una nuova delibera, a sua volta nuovamente annullata dal Comitato regionale di controllo⁵: a fronte di una invocata autonomia organizzativa dell'ente locale derivante dalla legge n. 142 del 1990, nonché di istanze di promozione valori quali la tolleranza e l'accettazione della diversità, lo stimolo alla comprensione di differenti ma non incompatibili forme di realizzazione di una vita di coppia, indicate dall'ente locale a fondamento della propria decisione, l'organo di controllo opponeva una assoluta incompetenza dell'ente comunale a intervenire in una materia riservata al legislatore statale. Contro tale decisione il comune di Empoli ricorreva al Tribunale amministrativo regionale, determinando così l'occasione per un primo rilevante intervento giurisprudenziale relativo all'individuazione di una potestà delle amministrazioni comunali in materia.

Nella sentenza del TAR Toscana⁶ si ribadisce la impossibilità, per i comuni, di impiegare dati tratti dalle risultanze anagrafiche a fini diversi da quelli previsti dalla legge statale, nonché di creare nuove qualificazioni di situazioni intersoggettive, affinché operino come presupposto per l'attribuzione di poteri e doveri giuridici. Successivamente all'abolizione dell'obbligo di approvazione da parte del Co.Re.Co delle delibere degli enti locali non implicanti impegni di spesa⁷ il comune di Empoli, anche sulla base di quanto previsto dal nuovo Statuto comunale⁸, riapprovava l'istituzione del registro amministrativo delle unioni civili⁹.

Sempre nel contesto toscano si sviluppa una vicenda che darà, invece, luogo alla prima pronuncia di un organo giurisdizionale nel senso della legittimità della decisione di istituire a livello comunale un registro delle unioni civili. Anche il comune di Firenze, nel 1998, approvava l'istituzione di un registro amministrativo delle unioni civili, con delibera prontamente annullata dal

³ Su tali vicende v. M. R. ALLEGRI, *Rimedi palliativi all'inerzia del legislatore: i registri comunali delle unioni civili*, in www.rivistaaic.it, 2012.

⁴ CoReCo Toscana, decisione del 29 novembre 1994, di annullamento della delibera del Comune di Empoli del 21 ottobre 1994.

⁵ CoReCo Toscana, decisione del 14 luglio 1994, di annullamento della delibera del Comune di Empoli del 14 giugno 1994.

⁶ Tar Toscana, sentenza del 9 febbraio 1996, n. 49. Su tale pronuncia, diffusamente, ed in senso critico rispetto alle conclusioni del giudice amministrativo, R. ROMBOLI – E. ROSSI, *I registri comunali delle unioni civili e i loro censori*, in *Foro It.*, 1996, 525 ss.

⁷ Art. 17, comma 38 della legge n. 127 del 1997.

⁸ Art. 10 dello Statuto del comune di Empoli, approvato il 17 ottobre 2002.

⁹ Delibera del Consiglio comunale di Empoli n. 80 del 14 luglio 2003.



Co.Re.Co della Toscana¹⁰. Contro tale annullamento l'amministrazione comunale ricorreva di fronte al giudice amministrativo, il quale rendeva una sentenza di diverso tenore rispetto a quella relativa al comune di Empoli. Il Tar toscana, infatti, nella decisione relativa alla delibera istitutiva del registro fiorentino¹¹, si pronuncia del senso della non illegittimità della istituzione di un registro diverso e ulteriore rispetto a quelli propri dello stato civile e dell'anagrafe. La decisione è motivata, in primo luogo, sulla base della considerazione per cui il nuovo strumento non creerebbe sovrapposizioni e interferenze con la disciplina relativa all'anagrafe: l'iscrizione al registro comunale sarebbe infatti connotata da un elemento di volontarietà, mentre l'iscrizione all'anagrafe risulterebbe caratterizzata da una obbligatorietà di iscrizione. Inoltre non ci si troverebbe di fronte alla creazione di un nuovo status giuridico, ma unicamente a una disciplina dell'esercizio di funzioni proprie del comune, né, d'altra parte, coll'attribuire riconoscimento a forme diverse di convivenza, si violerebbe in alcun modo la disciplina costituzionale posta a tutela della famiglia legittima¹². Nell'argomentazione della decisione il giudice amministrativo richiama tra l'altro la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di possibilità di attribuzione di un rilievo giuridico a consolidati rapporti di fatto. Il mutamento di prospettiva rispetto alla pronuncia relativa al comune di Empoli è stato anche posto in relazione con la scelta, compiuta dal comune di Firenze, a differenza di quello di Empoli, di affidare la tenuta del registro ad un ufficio diverso e distinto rispetto quello deputato all'anagrafe, evitando di indurre la percezione di possibili interferenze¹³.

Più recentemente, i giudici amministrativi sono stati chiamati a pronunciarsi in ordine a un diverso modello di intervento, quale quello adottato dal comune di Padova, incentrato non sulla creazione di un registro delle unioni civili autonomo rispetto a quello anagrafico, bensì sulla previsione del rilascio ai soggetti interessati di un attestato di "famiglia anagrafica fondata su vincoli affettivi", sulla base delle risultanze dei registri anagrafici¹⁴. Il Tribunale amministrativo, chiamato a pronunciarsi da un privato cittadino, con la sentenza n. 2786 del 2007, ha ritenuto in

¹⁰ CoReCo Toscana, decisione del 14 luglio 1994, di annullamento della delibera del Comune di Empoli del 14 giugno 1994.

¹¹ Tar Toscana, sentenza dell'11 giugno 2001, n. 1041.

¹² A giudizio del Tar, infatti, «quanto alla rilevanza che il fenomeno delle unioni civili assume nel nostro ordinamento, va premesso che esso non appare in primo luogo contrastante con l'istituto della "famiglia" riconosciuto dall'art. 29 della Costituzione; tale norma infatti, nel sottolineare il valore della famiglia naturale fondata sul matrimonio, non esclude che possano esistere altre formazioni sociali, espressamente tutelate dall'art. 2 della Costituzione, le cui finalità e caratteristiche non siano in contrasto con i principi costituzionali; come è stato osservato, non ogni forma di convivenza, per ricevere una qualche tutela, deve essere organizzata secondo lo schema della famiglia legittima, perché ciò rappresenterebbe una illegittima compressione dei valori della persona umana e della sua dignità, a prescindere dalle sue convinzioni politiche o religiose e dalle scelte di vita, purché costituzionalmente lecite».

¹³ In questo senso A. ROTELLI, *Le coppie di fatto e la legge anagrafica*, cit., 4 s., M. R. ALLEGRI, *Rimedi palliativi*, cit., 12.

¹⁴ Delibera del comune di Padova n. 108 del 4 dicembre 2006, cui fa seguito il provvedimento del sindaco n. 30125 del 1 febbraio 2007.



primo luogo ammissibile il ricorso¹⁵, sulla base di una motivazione che appare già di per sé indice di una qualche “precomprensione” del caso orientata alla individuazione dell'esigenza di una netta distinzione tra lo *status* giuridico della famiglia legittima-nucleare e le altre forme di convivenza eventualmente rilevanti a livello anagrafico, esigenza che si tradurrebbe in un (legittimo) interesse a non confondere le due realtà, nemmeno a livello di percezione da parte dell'opinione pubblica¹⁶.

Nel merito, poi, la decisione valuta in termini di legittimità l'intervento compiuto dall'amministrazione padovana, proprio in considerazione della scelta di collocarsi entro una prospettiva di netta distinzione tra la dimensione giuridica della famiglia legittima e quella dei diritti delle persone conviventi¹⁷ (e tra gli *obiter dicta* di tale sezione delle motivazioni, devono segnalarsi talune considerazioni che appaiono, oltre che piuttosto eccentriche rispetto al merito della questione, marcatamente connotate in senso “conservativo” rispetto alle nozioni di famiglia e di matrimonio¹⁸) annullando le delibere unicamente nella parte concernente la predisposizione della

¹⁵ Nel caso che ha coinvolto l'amministrazione del comune veneto, l'intervento del giudice amministrativo è stato originato dal ricorso di un cittadino che lamentava l'assenza, nel percorso amministrativo previsto per l'ottenimento dell'attestazione di “famiglia anagrafica”, di una puntuale verifica in ordine alla effettiva residenza dei richiedenti nel territorio comunale, nonché, più in generale, denunciava la circostanza per cui gli atti contestati sarebbero assolutamente nulli per difetto assoluto di attribuzione, ai sensi dell'art. 21 septies della l. 7 agosto 1990 n. 241, posto che il Comune, in nessuno dei suoi organi (Consiglio o Sindaco), sarebbe titolare di alcuna funzione - legittimazione - competenza di statuire comunque in tema di tenuta delle anagrafi della popolazione, funzione questa esclusivamente statale.

¹⁶ Il giudice amministrativo afferma infatti che « risulta ben evidente la sussistenza in capo all'attuale ricorrente di un interesse, anche soltanto morale [...] al corretto svolgersi dell'azione amministrativa in materia anagrafica, affinché i ben diversi istituti della famiglia nucleare (tutelato, come si è visto, in via espressa da disposizioni di rango costituzionale e superstatale) e della famiglia anagrafica (presupposto, viceversa, da una mera legge ordinaria e disciplinato nel dettaglio da un regolamento e da un atto amministrativo a contenuto generale, costituito dalle anzidette note ISTAT del 1992) non siano confusi, anche - e soprattutto - dinanzi alla complessiva percezione dei consociati». In altri termini, l'interesse a ricorrere si identificherebbe, in tale prospettiva, «nell'esigenza che la famiglia anagrafica, non importa se a connotazione etero od omosessuale, non deve tramutarsi da istituto essenzialmente strumentale alla raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle persone che hanno fissato nel Comune la propria residenza (cfr. art. 1 d.P.R. 223 del 1989 cit.) a modello di organizzazione sociale equipollente alla famiglia fondata sul matrimonio».

¹⁷ Il giudice amministrativo ritiene che non si possa «non dare atto che la deliberazione del Consiglio Comunale n. 108 del 2006 si colloca in un contesto di evidente legittimità laddove inequivocabilmente e del tutto correntemente distingue, nelle sue premesse, la tutela della famiglia così come definita dall'art. 29 Cost., dall'esigenza di garantire comunque alle persone, senza discriminazioni di sorta, i diritti civili e sociali di cui agli artt. 2 e 3 Cost., senza con ciò "modificare o alterare il riconoscimento e l'importanza della famiglia fondata sul matrimonio"».

¹⁸ A giudizio del TAR Veneto, infatti, «la disciplina della famiglia nucleare si è per certo evoluta nei tempi e risulta, in ogni caso, a tutt'oggi differente nei diversi ordinamenti giuridici in dipendenza delle altrettanto notoriamente diverse sensibilità economico-sociali e religiose: ma rimane ferma la perdurante rilevanza, preminenza e indispensabilità per lo stesso futuro svolgersi di ogni società umana - e, quindi, anche a prescindere da eventuali opzioni legislative finalizzate a riconoscere nel contesto dei diritti fondamentali dei singoli determinati effetti pubblicistici e civili ad altre forme di unione tra i sessi - l'assunto che fonda la costituzione di ciò che correntemente e generalmente anche l'attuale ius



modulistica: rispetto alla versione originariamente predisposta, il giudice amministrativo richiede infatti talune puntuali correzioni e integrazioni, riguardanti l'inserimento di più analitici richiami alla disciplina legislativa di riferimento, anche in relazione alla circostanza per cui l'attestazione rilasciata non avrebbe la natura di certificato anagrafico concernente lo stato di famiglia¹⁹, rientrando invece tra le attestazioni relative a «ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici».²⁰

Ancora in tema di valutazione della legittimità/ammissibilità degli atti istitutivi dei registri comunali delle unioni civili, può segnalarsi come non si sia invece riscontrato il ricorso ad uno strumento che avrebbe potuto condurre ad un pronunciamento sul punto (per lo meno in termini di parere) da parte del Consiglio di Stato, ovvero l'annullamento straordinario, da parte del governo, di atti degli enti locali²¹.

2. LE MODALITÀ DI ISTITUZIONE E DI ORGANIZZAZIONE

Per quanto concerne le procedure di istituzione del registro delle unioni civili, l'alternativa che si pone alle amministrazioni comunali risulta essenzialmente legata alla scelta tra un intervento di indirizzo del consiglio comunale, sulla base del quale la giunta adotterà successivamente le necessarie decisioni organizzative, nonché la predisposizione della necessaria modulistica (opzione prevalentemente seguita dalle amministrazioni che si sono dotate dello strumento in esame), ed un intervento che si origina e si esaurisce nell'ambito della giunta comunale (scelta adottata, ad esempio, dal comune di Bari²²): se il fondamento di una competenza della giunta comunale nella materia in oggetto può ravvisarsi nella competenza residuale che l'art. 48 del Testo unico sulle autonomie locali pone in capo all'organo esecutivo collegiale per tutti gli atti non riservati al consiglio comunale o al sindaco²³, stante la valenza anche (se non primariamente) simbolica e

gentium intende per "famiglia" nel matrimonio, a sua volta a tutt'oggi essenzialmente ed indefettibilmente definibile quale "viri et mulieris coniunctio individuum consuetudinem vitae continens" (J, I, 9 pr.), ovvero quale "coniunctio mari set feminae, et consortium omnis vitae, divini et umani iuris communicatio" (Mod. D 23, 2, I)».

¹⁹ Di cui al comma 1 dell'art. 33 del Dpr. 223 del 1989.

²⁰ Di cui al comma 2 dell'art. 33 del Dpr. 223 del 1989.

²¹ L'istituto dell'annullamento straordinario degli atti degli enti locali è previsto all'art. 138 D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che si dispone che, in applicazione dell'art. 2, comma terzo, lett. p), della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità. Sull'istituto, e sul suo inquadramento entro il sistema di rapporti tra Governo e enti locali, v., diffusamente, L. SAMBUCCI, *Annullamento governativo degli atti degli enti locali e sistema costituzionale delle autonomie*, in www.contabilita-pubblica.it, 2012.

²² Deliberazione di Giunta Municipale n. 00007 del 22/01/2013.

²³ V. sul punto, M. ANDREIS – G. CREPALDI, *Art. 48. Competenze delle giunte*, in R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO, *Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 315 ss.



“politica” dell’istituzione di tale strumento, più coerente appare la scelta di seguire un itinerario che preveda un passaggio presso il consiglio comunale, quale momento di discussione e di confronto pubblico e ampio, tra le forze politiche e con le istanze anche sociali.

Per quanto concerne invece le scelte organizzative, una fondamentale alternativa che si pone in capo alle amministrazioni comunali è quella relativa alla scelta tra l’istituzione di un registro distinto e autonomo rispetto a quello anagrafico²⁴ ed il rilascio di una attestazione di costituzione di famiglia anagrafica²⁵, sulla base delle risultanze dei registri anagrafici²⁶. La prima opzione appare più coerente con un obiettivo di valorizzare la dimensione anche simbolica e “politica” dello strumento, mentre la seconda riconduce l’istituto ad una dimensione più propriamente amministrativa, di attestazione di una condizione preesistente. Sicché, si è osservato, la soluzione del registro autonomo e parallelo appare più coerente con le istanze di riconoscimento pubblico proprie delle coppie omosessuali per le quali «l’iscrizione in un registro comunale specificamente istituito può costituire il soddisfacimento di un’aspirazione personale, l’eliminazione di un ostacolo al pieno sviluppo della propria personalità, prima ancora che una soluzione rispetto ad esigenze di carattere pratico»²⁷.

Indicazioni giurisprudenziali in ordine alla legittimità delle due differenti opzioni possono cogliersi, indirettamente, negli *obiter dicta* della già citata sentenza del TAR Veneto n. 2786/07, relativa al comune di Padova, ove si rileva come appaia giuridicamente preferibile l’opzione per un percorso amministrativo che non preveda l’istituzione di un registro comunale delle unioni civili distinto e parallelo rispetto a quello anagrafico, scelta quest’ultima che si configurerebbe invece come assunta in violazione della normativa dettata dal D. Lgs. 193 del 2003 in materia di protezione dei dati personali²⁸.

²⁴ Opzione seguita, tra gli altri, dai comuni di Milano, Firenze, Napoli.

²⁵ Ai sensi dell’art. 4 del D.P.R. 223 del 1989. Sulla nozione di famiglia anagrafica basata su vincoli affettivi, v. M. R. ALLEGRI, *Rimedi palliativi*, cit., 8 s.; A. ROTELLI, *Le coppie di fatto e la legge anagrafica. In particolare sui registri delle unioni civili e le attestazioni di famiglia affettiva*, in www.retelenford.it, 2006.

²⁶ Opzione seguita, tra gli altri, dai comuni di Torino, Padova, Bologna, Bari.

²⁷ Così M. R. ALLEGRI, *Rimedi palliativi*, 10 s., ove, peraltro, si esprimono perplessità in ordine alla utilità della scelta di istituire un autonomo registro, stante la circostanza per cui anche tale possibile valenza risulterebbe compromessa dalla circostanza della mancata pubblicità, per motivi di riservatezza, dei dati contenuti nei registri. Perplessità in ordine alla previsione di registri paralleli a quello anagrafico sono espresse anche in V. MARANO, *I registri comunali delle unioni civili: considerazioni per un ripensamento critico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, 247 ss.; E. PAZÈ, *Le ragioni contro un’anagrafe delle famiglie di fatto*, in *Il diritto della famiglia e delle persone*, 2003, 192 ss.

²⁸ Il giudice amministrativo osserva infatti come «la soluzione adottata dal Comune di Padova diverge sensibilmente dai sistemi adottati da altre Amministrazioni Comunali, le quali hanno istituito al riguardo, mediante propri provvedimenti di carattere generale, vere e proprie anagrafi "parallele" delle famiglie dichiaratamente fondate su vincoli affettivi: soluzione, questa, che - a ben vedere - rimane peraltro del tutto esterna alla disciplina complessivamente contenuta nella l. 1228 del 1954 e al d.P.R. 223 del 1989, senza sottacere che essa si fonda inoltre sul trattamento, da parte delle Amministrazioni medesime, di dati personali sensibili su supporti informatici e cartacei al di fuori di quanto



In effetti, se rispetto all'alternativa tra la previsione del rilascio agli interessati di un attestato di convivenza basato sulle risultanze anagrafiche e la predisposizione di un distinto e autonomo registro delle unioni civili al quale i soggetti interessati possano richiedere l'iscrizione, la prima opzione pare porre minori problematiche in termini di rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali, si pone in ogni caso un problema di tensione tra l'istanza di pubblicizzazione delle situazioni di fatto (e dello stesso fenomeno sociale) alla base della attestazione/registrazione quale unione civile, che risulta individuabile come una possibile ratio dello strumento in esame²⁹, e l'istanza di tutela della riservatezza in ordine ai dati personali in oggetto. Rispetto ai dati ricavabili dalla risultanze anagrafiche, del resto, l'Autorità garante ha reso puntuali indicazioni in ordine ai limiti del loro trattamento e della loro diffusione³⁰: sotto tale profilo dovrebbero ritenersi ammissibili solo tre tipologie di trattamento e diffusione di tali dati: 1) ai diretti interessati relativamente ai propri dati; 2) a altri soggetti interessati, unicamente in relazione a dati anonimi e aggregati, per fini statistici e di ricerca; 3) a pubbliche amministrazioni, previo richiesta motivata e solo per uso di pubblica utilità.

La sola modalità che consentirebbe una ampia e completa pubblicità dei dati relativi alle registrazioni, appare dunque la terza, tuttavia apparirebbe per lo meno di controversa legittimità la scelta di una amministrazione di individuare l'uso "di pubblica utilità" di tali dati nella loro generale e completa diffusione, quando anche motivata da eventuali finalità di promozione e diffusione della consapevolezza del fenomeno in oggetto nell'opinione pubblica (per tale finalità risultando forse più congrua una diffusione dei soli dati anonimi e aggregati). Può segnalarsi come sia talora richiesto che all'atto della presentazione della domanda di iscrizione ai registri comunali delle unioni civili, i richiedenti sottoscrivano una espressa autorizzazione al trattamento dei propri dati personali nell'ambito del procedimento amministrativo aperto dall'istanza stessa³¹, come pure la previsione di

tassativamente disposto dall'art. 20 del D.L.vo 30 giugno 2003 n. 196, con la conseguenza dell'applicabilità delle sanzioni previste al riguardo (cfr. art. 167 D.L.vo cit.), nonché della non evanescente ed ulteriore assunzione, in via consequenziale, di una responsabilità per danno erariale discendente dall'incompetenza assoluta a provvedere in materia in modo del tutto difforme da quanto previsto dalle fonti normative statuali (viceversa, per tutto quanto detto innanzi, rettammente intese ed applicate dal Comune di Padova) e con evidenti esborsi di pubblico denaro disposti *contra legem*».

²⁹ Sul punto v. anche *infra*, § 3.

³⁰ Nella risposta a quesito di pubblica amministrazione del 3 settembre 1998, doc. n. 41730, l'Autorità afferma in fatti che «secondo la normativa sugli atti anagrafici, l'ufficiale d'anagrafe deve rilasciare a chiunque ne faccia richiesta, fatte salve le limitazioni di legge, soltanto i "*certificati concernenti la residenza e lo stato di famiglia*" degli iscritti nell'anagrafe (art. 33 del d.P.R. n. 223/1989), e può comunicare i "*dati anagrafici, resi anonimi e aggregati, agli interessati che ne facciano richiesta per fini statistici e di ricerca*". E' possibile poi rilasciare elenchi degli iscritti solo alle amministrazioni pubbliche che ne facciano motivata richiesta, per esclusivo uso di pubblica utilità (art. 34, commi 1 e 2, d.P.R. n. 223/1989). Al di fuori di queste ipotesi, non è quindi possibile comunicare o diffondere a privati i dati personali provenienti dagli archivi anagrafici». Anche le attestazioni relative a «ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici», di cui al comma 2 dell'art. 33 del Dpr. 223 del 1989, devono pertanto ritenersi coperte da analoga garanzia di trattamento.

³¹ Così, ad esempio, si prevede nella domanda di iscrizione apprestata dal comune di Milano sulla base della



un espresso divieto di diffusione dei dati contenuti nei registri a soggetti diversi dai diretti interessati e dagli uffici amministrativi coinvolti³². Ma, d'altra parte, si riscontra frequentemente nelle delibere istitutive dei registri l'assenza di puntuali previsioni relative alla garanzia della riservatezza nel trattamento dei dati, nonché alla stessa individuazione di un responsabile del trattamento³³.

In questo senso la valenza più marcatamente simbolica legata a una piena pubblicità e solennità, alla celebrazione del "rito" di formazione del rapporto di coppia, istanza propria essenzialmente dei rapporti di coppia omosessuali, impossibilitati, sulla base del diritto vigente, all'accesso all'istituto del matrimonio, dovrebbe forse più propriamente e pienamente trovare collocazione ed espressione (in assenza di un intervento statale che superi eventualmente i limiti propri della normativa sul trattamento dei dati personali) in canali comunicativi che si collochino al di fuori dei (o in parallelo ai) percorsi propri del procedimento amministrativo³⁴. Proprio l'assenza di un solenne rito di "celebrazione" della registrazione è stata del resto individuata come una delle cause della non elevata diffusione del ricorso a tale strumento nei comuni ove sia attivato, prospettandosi, a tale riguardo, la possibilità di prevedere una più formale cerimonia pubblica all'atto della sottoscrizione della richiesta di registrazione³⁵.

3. LE CONDIZIONI PER LA REGISTRAZIONE

L'accesso all'iscrizione ai registri per le unioni civili è consentito, prevalentemente, unicamente a due soggetti: tale scelta pare ricondurre l'ambito delle relazioni sociali rilevanti ai fini dell'iscrizione a quello delle coppie di fatto, basate su di un vincolo affettivo assimilabile ad una *affectio* di tipo

deliberazione del consiglio comunale n. 30 del 26 luglio 2012.

³² Così, ad esempio, secondo quanto previsto dall'art. 4 del regolamento approvato dal consiglio comunale di Napoli con la deliberazione n. 1 del 13 febbraio 2012.

³³ V., in senso critico rispetto a tale circostanza, M. R. ALLEGRI, *Rimedi palliativi*, cit., 12.

³⁴ In questo senso, possono richiamarsi le cerimonie di celebrazione di "matrimoni simbolici" talora praticate in occasione di manifestazioni pubbliche, anche a carattere di promozione e rivendicazione di mutamenti nell'accesso all'istituto matrimoniale ed anche con la eventuale partecipazione (su di un piano meramente politico e senza diretti effetti giuridici) di rappresentanti delle amministrazioni locali (v, ad esempio, *Chiamparino alle nozze gay simboliche. E' polemica*, in *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2010).

³⁵ Così, ad esempio, presso il comune di Pisa, ove, dopo oltre 15 anni dalla istituzione del registro (dopo una prima istituzione nel 1996, e dopo l'annullamento della stessa da parte del Co.Re.Co Toscana, il comune ha nuovamente istituito il registro con delibera del 7 luglio 1997, n. 58), il numero di coppie iscritte risulta pari a circa 50, e dove all'ordine del giorno del confronto politico è stata posta la proposta di "rivitalizzare" lo strumento attraverso più adeguate campagne informative, una più analitica individuazione dei diritti e doveri conseguenti la registrazione e anche la previsione della possibilità di una forma più solenne di celebrazione: v. *Il comune rilancia il registro*, in www.iltirreno.it, 15 marzo 2013.



coniugale³⁶. Talora, invece, come nel caso del comune di Torino³⁷ il riferimento è a un “insieme di persone” non determinato nella sue entità numerica: poiché, nel caso specifico, il presupposto dell'accesso all'iscrizione (*rectius*, nel caso del comune in oggetto, attestazione) è individuato in un legame non genericamente di assistenza morale o materiale, ma di tipo comunque specificamente affettivo³⁸, parrebbero in astratto scorgersi i presupposti per una possibile legittimazione, per lo meno sul piano simbolico, di rapporti coniugali di tipo poligamico³⁹.

Deve peraltro segnalarsi come, simmetricamente, appaia poco comprensibile la scelta di non consentire l'iscrizione a nuclei formati da più di due persone nelle ipotesi in cui si consenta di distinguere tra una iscrizione a titolo di famiglia anagrafica fondata su vincoli affettivi ovvero fondata su vincoli di assistenza morale e/o materiale⁴⁰: in tale seconda ipotesi, in effetti, non si comprende la *ratio* della limitazione a due soli soggetti della possibilità di accesso alla registrazione, ben potendo i bisogni di assistenza morale e/o materiale richiedere il coinvolgimento di più soggetti e risultando per contro assenti i rischi di dare legittimazione simbolica ad un eventuale rapporto affettivo (para-)coniugale di natura poligamica.

Per quanto riguarda il sesso dei soggetti interessati alla registrazione, viene frequentemente previsto che l'accesso sia consentito a soggetti di sesso diverso o dello stesso sesso, ma deve ritenersi che, in mancanza di contrarie indicazioni, anche nell'ipotesi di una assenza di specificazione in tal senso, l'accesso all'istituto sarebbe comunque possibile a prescindere da una valutazione in ordine al sesso dei richiedenti.

Sempre ai fini della registrazione viene comunemente richiesto che i soggetti richiedenti risultino residenti nel comune presso cui è istituito il registro⁴¹, talora prevedendosi anche un periodo

³⁶ Così si prevede nei comuni di Milano, Firenze, Napoli, Bari.

³⁷ Sulla base di quanto disposto dall'art. 1 del regolamento adottato con deliberazione del Consiglio Comunale di Torino in data 28 giugno 2010, « Ai fini della presente deliberazione si intende per unioni civili "un insieme di persone legate da vincoli affettivi coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune" (articolo 4 comma 1 ai sensi D.P.R. 223/1989, Nuovo Regolamento anagrafico della popolazione residente).»

³⁸ Per quanto, nel regolamento torinese si qualifichi l'attestato rilasciato come «attestato di "famiglia anagrafica basata su vincolo affettivo" inteso come reciproca assistenza morale e materiale».

³⁹ Sulle problematiche connesse alla diffusione, anche nel contesto italiano, di modelli culturali legati a tradizioni poligamiche, v. ad esempio, P. PALERMO, *Parità coniugale e famiglia multiculturale in Italia*, in *Famiglia e Diritto*, 2011, 228 ss.

⁴⁰ Così, ad esempio, secondo quanto previsto dal comune di Bari e da quello di Napoli. Ed in effetti si è sottolineato come la nozione di unione civile, o di fatto, possa fare riferimento a tre diverse situazioni reali: quella delle coppie eterosessuali che intendano convivere senza istituzionalizzare il proprio legame, quella delle persone che per ragioni di bisogno convivano al fine di prestarsi assistenza materiale morale, e quella delle coppie omosessuali legate da vincoli affettivi (in questo senso R. ROMBOLI – E. ROSSI, *I registri comunali delle unioni civili*, cit., 526, in V. MARANO, *I registri comunali*, cit., 249). La tripartizione appare condivisibile, con la precisazione, peraltro, per cui la condizione di coppia di fatto, che intenda restare tale, potrebbe essere propria non solo di una coppia eterosessuale ma anche di una omosessuale, sicché la terza categoria dovrebbe più propriamente essere individuata nelle coppie omosessuali che, oltre a essere legate da vincoli affettivi, aspirerebbero a una istituzionalizzazione del proprio legame, attualmente loro negata.

⁴¹ V. però, in senso contrario, quanto previsto dal comune di Montebruno (GE).



minimo di residenza nel comune stesso per accedere all'istituto⁴²: resta però in dubbio, qualora si valutasse l'istituto in esame quale strumento utile a calibrare l'accesso a (e l'erogazione di) servizi amministrativi propri dell'ente locale in funzione di una particolare situazione di bisogno (come in relazione alle coabitazioni per motivi di assistenza materiale), che la durata della residenza costituisca un ragionevole parametro sulla base del quale valutare l'entità di un bisogno da soddisfare anche attraverso lo strumento della registrazione⁴³. Piuttosto tale presupposto parrebbe orientare lo strumento della registrazione ad una valenza di attestazione della sussistenza di un legame di coppia connotato da un certo grado di stabilità, e, dunque, ad una dimensione piuttosto simbolico-politica che non amministrativa.

4. LE AREE DI INTERVENTO E GLI EFFETTI

Quanto alle conseguenze giuridiche della registrazione, può osservarsi come l'istituzione del registro sia talora associata alla previsione di un impegno per le amministrazioni comunali, a «tutelare e sostenere le unioni civili, al fine di superare situazioni di discriminazione e favorirne l'integrazione e lo sviluppo nel contesto sociale, culturale ed economico del territorio»⁴⁴. Le aree tematiche entro le quali tali interventi sono individuati come prioritari sono: a) casa; b) sanità e servizi sociali; c) politiche per i giovani, genitori e anziani; d) sport e tempo libero; e) formazione, scuola e servizi educativi; f) diritti e partecipazione; g) trasporti.

Relativamente agli effetti più direttamente riconducibili alla registrazione, essi possono essere complessivamente ricondotti a tre categorie.

In primo luogo possono individuarsi effetti amministrativi diretti, legati alla previsione dell'obbligo, per gli uffici dell'amministrazione locale, di riservare ai soggetti registrati lo stesso trattamento giuridico previsto per le coppie coniugate rispetto all'accesso a servizi gestiti dall'ente locale.

In secondo luogo è possibile riconoscere alla registrazione/attestazione quale famiglia anagrafica effetti probatori, relativi alla sussistenza, alla durata e alla natura del vincolo di coppia, suscettibili di assumere rilievo anche al di fuori dall'ambito dei servizi locali⁴⁵.

⁴² Così, ad esempio, nei comuni di Firenze, Pisa e Napoli si dispone che i soggetti richiedenti debbano residenti nel comune da almeno un anno.

⁴³ Per indicazioni circa l'arbitrarietà della previsione di un termine minimo di residenza ai fini dell'accesso a provvidenze pubbliche, in quanto la durata temporale della residenza non costituirebbe un ragionevole parametro dell'entità del bisogno da soddisfare, v. ad esempio, Corte Cost., sentenza n. 2 del 2013.

⁴⁴ Così nelle previsioni del regolamento approvato dal comune di Torino, e recepito negli stessi termini da quello di Milano.

⁴⁵ Come nel caso del diritto ai permessi retribuiti in caso di decesso del convivente, o alla normativa relativa ai consultori e all'ordinamento penitenziario o, pur in assenza di una previsione legislativa generale, all'accesso alle informazioni sanitarie relative al convivente. Sotto tali profili, peraltro, può rilevarsi come tali effetti probatori



In terzo luogo è possibile riconnettere all'istituto del registro delle unioni civili una ulteriore e più ampia valenza, di natura più prettamente simbolico-politica, e dunque extra- (o, per lo meno, pre-) giuridica, legata al perseguimento di finalità quali la promozione dell'emersione, della conoscenza e dell'accettazione, da parte dell'opinione pubblica, di fenomeni sociali reputati rilevanti (come quello delle convivenze non matrimoniali o quello dell'istanza delle persone omosessuali al riconoscimento pubblico e all'istituzionalizzazione dei propri legami di coppia) o lo stimolo, rivolto al legislatore nazionale, a intervenire nelle medesime materie con una disciplina di carattere generale⁴⁶. Rispetto a tale piano degli effetti simbolici e politici, può ancora osservarsi come gli effetti stessi siano da associarsi non solo (e, forse, non tanto), all'iscrizione entro il registro, quanto piuttosto alla stessa decisione dell'amministrazione di dotarsi di tale strumento: in assenza di forme pubbliche e solenni di celebrazione dell'iscrizione, è spesso proprio il confronto in sede politica e sociale che accompagna la scelta dell'istituzione del registro il momento di più elevata visibilità pubblica dello strumento, così come del tema di "politica del diritto" ad esso sotteso e collegato. Del resto, a fronte di una costante diffusione del numero di amministrazioni locali che si sono dotate di istituti di registrazione/attestazione delle unioni, si riscontra come il numero di soggetti che hanno richiesto l'accesso a tali strumenti resti mediamente⁴⁷ piuttosto

potrebbero essere ricavati, all'occorrenza, anche a posteriori, sulla base delle risultanze anagrafiche. Sicché l'effetto associato alla registrazione pare piuttosto essere quello di una semplificazione nell'ottenimento di tali effetti. Deve inoltre segnalarsi come nell'attuale fase di evoluzione dell'ordinamento amministrativo italiano, la direzione appaia piuttosto essere quella di una riduzione dello spazio spettante alle certificazioni in tutti i casi in cui possa attivarsi una circolazione tra diverse amministrazioni di dati già a disposizione di una delle stesse. Sul punto v. G. PIZZO, *I certificati demografici dal 1° gennaio 2012: qualche novità, troppe aspettative, auspicabili soluzioni*, in *Lo Stato civile italiano*, 2012, 35 ss.

⁴⁶ E non è mancato chi proprio in tale profilo "promozionale" abbia per contro individuato una ragione di inopportunità della scelta di adottare lo strumento in esame: v in tal senso V. MARANO, *I registri comunali*, cit., 260, ove si afferma che «le decisioni comunali che prevedono l'istituzione dei cosiddetti registri o elenchi delle unioni civili suscitano riserve anche sotto un profilo di mera opportunità, poiché rischiano di apparire ispirate soprattutto da forti pregiudiziali ideologiche e dalla volontà di non operare con chiarezza e nelle sedi istituzionalmente competenti scelte che coinvolgono i rapporti di vita più intimi dei consociati». La decisione relativa all'istituzione dello strumento in esame appare certamente il frutto di una scelta di tipo politico, anche ideologicamente connotata nel senso della opzione per una valorizzazione della pluralità delle forme di aggregazione di natura familiare emergenti nella società anche al di fuori del perimetro della famiglia legittima fondata sul matrimonio eterosessuale. Tuttavia, assunta la compatibilità di tale opzione con il quadro delle norme costituzionali e legislative in tema di famiglia e formazioni sociali (in questo senso, ad esempio, R. ROMBOLI – E. ROSSI, *I registri comunali delle unioni civili*, cit., 426 ss.; R. DI MAIO, *I registri delle unioni civili*, cit., 62 ss. Su tali profili, più diffusamente, si rinvia nuovamente alle relazioni di FRANCESCA BIONDI e LUCILLA CONTE), non appare così inopportuno che il confronto, sul punto, tra diverse visioni e posizioni, possa costituire l'oggetto di una decisione "politica" consapevolmente e responsabilmente assunta nel contesto dell'ente locale.

⁴⁷ Un'eccezione pare essere costituita dal comune di Milano, ove, a pochi mesi dall'istituzione del registro, le iscrizioni risultano essere pari a 138 coppie, di cui 39 omosessuali, con la presenza di 220 nuove "prenotazioni" per i mesi successivi. Dati tratti da M. VINCI, *Registri flop*, in www.left.it, 22 dicembre 2012.



limitato⁴⁸.

5. LIMITI, CRITICITÀ E PROSPETTIVE DELL'ESPERIENZA.

L'esperienza dell'adozione dello strumento dei registri comunali delle unioni civili, nella varietà delle forme attraverso le quali si è manifestata e diffusa e con la varietà di “ragioni” e di “missioni” individuabili a fondamento della scelta compiuta dalle amministrazioni comunali di ricorrere a tale istituto, presenta nel suo complesso taluni elementi comuni che possono essere letti quali potenziali profili di criticità, nonché quali elementi in grado di segnare le possibili prospettive evolutive dell'esperienza stessa.

Su di un piano più strettamente connesso agli effetti giuridici propri dello strumento, può segnalarsi come sia stata rilevata la difficoltà della definizione, attraverso il solo strumento della registrazione della convivenza a livello di ente locale, di un adeguato punto di equilibrio tra i diritti e i doveri conseguenti alla registrazione stessa, col rischio, oltre che di rendere difficilmente percepibile agli interessati l'esatto quadro delle conseguenze giuridiche derivanti dalla registrazione, di imporre, ai soggetti registrati un insieme di doveri (o, comunque, di conseguenze giuridiche sfavorevoli) più ampio rispetto all'insieme dei diritti (o, comunque, alle conseguenze giuridiche favorevoli): ciò, ad esempio, in ordine al rilievo del cumulo dei redditi dei soggetti conviventi registrati ai fini della determinazione degli indici ISEE⁴⁹ con la possibile conseguenza, per me famiglie con figli minori, di aggravii per l'accesso ai servizi scolastici e socioassistenziali, a fronte della perdurante assenza di molti dei benefici concessi dall'ordinamento alla famiglia legittima, quali assegni di mantenimento, mutui agevolati per la prima casa, punteggi per figli e coniuge a carico per i concorsi pubblici, tutele e garanzie in caso di separazione o morte⁵⁰. Profili sui quali, peraltro, l'ente locale non sarebbe comunque abilitato a intervenire a correzione dei segnalati “squilibri”.

Un ulteriore profilo di possibile criticità connesso allo strumento del registro comunale delle unioni appare riconducibile alla sostanziale inidoneità a consentire una differenziazione fra le esigenze (e le istanze) di tutela delle coppie (etero- e omo-sessuali) che intendono liberamente convivere come coppie di fatto, e delle coppie omosessuali che intendono, invece, cessare di essere coppie di (mero) fatto e unirsi in matrimonio⁵¹. Rispetto a queste ultime, come noto, il limite di una

⁴⁸ Per dati al riguardo v. M. VINCI, *Registri flop*, cit.

⁴⁹ O comunque degli indici derivati dall'ISEE e variamente rideterminati a livello di ente locale.

⁵⁰ Segnala ad esempio tali criticità, l'intervento di G. LA DELFA, presidente dell'associazione Famiglie Arcobaleno, al convegno su *Sessualità e diritti LGBT*, tenuto a Napoli, presso l'Università degli Studi Federico II, il 19-20 aprile 2012. Nella prospettiva di tale intervento, si riconosce allo strumento del registro comunale delle Unioni civili una valenza positiva esclusivamente su di un piano simbolico.

⁵¹ Sulle criticità di una disciplina giuridica unitaria e omogenea relativa ai due fenomeni distinti delle famiglie di fatto e delle unioni omosessuali, v. ad esempio, S. PATTI, *Evoluzione della famiglia e convivenze: limiti di una*



disciplina unitaria non è tanto relativo all'ampiezza del catalogo dei diritti acquisibili, quanto alla perdurante esclusione dalla possibilità di formare una famiglia legittima in condizioni di eguaglianza.

Per quanto più specificamente attiene all'ambito di intervento proprio dell'ente locale, può ancora osservarsi come, anche se si volesse astrattamente ipotizzare la predisposizione di distinti registri per le famiglie di fatto (che tali intendano rimanere) e per le coppie dello stesso sesso che invece aspirerebbero all'accesso al matrimonio, l'effetto sul piano simbolico di tale scelta apparirebbe quanto meno controverso: se infatti, per un verso, si darebbe conto della differenza di *animus* alla base delle due differenti situazioni, differenza che, anche sulla base delle indicazioni della Corte costituzionale, non può ritenersi giuridicamente irrilevante⁵², d'altra parte si rischierebbe di mantenere e rafforzare, attraverso un regime di “separatezza” giuridica per le coppie dello stesso sesso, uno stigma di esclusione nei confronti delle stesse⁵³.

In una prospettiva di analisi volta, come già si è accennato, a ricostruire l'immagine e i contorni che dell'istituto familiare e della sua fenomenologia rende lo specchio della giurisprudenza, un momento di considerazione merita, poi, un ulteriore apporto del giudice costituzionale.

Nell'ambito delle motivazioni della sentenza n. 138 del 2010⁵⁴ la Corte Costituzionale, dopo aver

regolamentazione unitaria, in *Famiglia, Persone e Successioni*, 2007, 247 ss.

⁵² E' ricorrente, nella giurisprudenza della Corte (si vedano, ad esempio, le osservazioni formulate in Corte Cost., sentenza n. 166 del 1998), la considerazione per cui l'impossibilità di applicare, per analogia, alla famiglia di fatto l'insieme della disciplina giuridica propria della famiglia legittima, deve connettersi all'esigenza di rispettare la scelta, compiuta dai conviventi, di liberamente sottrarsi all'insieme dei diritti e dei doveri che discendono dal matrimonio. Considerazione che, con evidenza non può valere per le coppie dello stesso sesso che invece ambirebbero all'assunzione di tali diritti e doveri. Su tale giurisprudenza v. S. ROSSI, *La famiglia di fatto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in B. Pezzini (a cura di), *Tra famiglie, matrimoni e unioni di fatto. Un itinerario di ricerca plurale*, Napoli, 2008, 135 ss.

⁵³ Tale considerazione risulta, come noto, alla base della decisione resa dalla Corte Suprema del Massachusetts nella *In re opinion of the justices to the Senate* (conseguente alla sentenza *Goodridge v. Department of public Health*) relativa al progetto di legge statale di predisposizione di un istituto di unione civile riservato alle coppie dello stesso sesso, sostanzialmente analogo per contenuti, ma formalmente distinto dal matrimonio (Mass. 2004, 802, N.E., 2d, 565): decisione che ha condotto per la prima volta all'apertura dell'accesso al matrimonio per le coppie dello stesso sesso in uno Stato membro degli USA. Sulla vicenda, diffusamente, M. CALIARO, *Il same-sex marriage negli Stati Uniti d'America*, Padova, 2006, 304 ss. A tal proposito, non ci si esime dall'osservare come la scelta di un regime giuridico differenziato riservato a talune categorie di soggetti, in relazione all'accesso a un diritto fondamentale (quale quello di costituire una famiglia), e in ragione di una condizione costituente un tratto fondamentale della propria personalità (quale l'orientamento sessuale), quand'anche fosse disposto da una normativa statale generale, apparirebbe pericolosamente evocativa di esperienze passate che si auspicherebbero consegnate alla (e condannate dalla) storia, quali quelle del segregazionismo per ragioni razziali o religiose, dell'*apartheid*, dell'ipocrisia formalistica del *separate but equal*, che rispetto a una condizione di radicale assenza di tutela cela forme di discriminazione forse meno eclatanti ma non meno insidiose.

⁵⁴ Per una più complessiva analisi delle implicazioni di tale pronuncia si rinvia, nuovamente, alle relazioni di FRANCESCA BIONDI e LUCILLA CONTE.



enunciato il principio per cui alla unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso e ricondotta all'ambito delle formazioni sociali tutelate dall'Art. 2 Cost, spetta il diritto, qualificato come fondamentale, di «vivere liberamente una condizione di coppia», ottenendone «il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri»⁵⁵, afferma che tale riconoscimento «necessariamente postula una disciplina di carattere generale, finalizzata a regolare diritti e doveri dei componenti della coppia». E tale *carattere generale* non pare certamente proprio di una disciplina introdotta esclusivamente al livello ed entro l'ambito di una singola amministrazione comunale, quale quella posta attraverso lo strumento dei registri comunali delle unioni civili, senza la definizione di un quadro minimo uniforme di riconoscimento e di tutela operante nella generalità dell'ordinamento⁵⁶. Del resto, se si assumesse come dato perdurante e ineliminabile tale assenza di una normativa generale, gli interventi operati a livello di amministrazioni comunali rischierebbero in effetti di apparire dei «rimedi palliativi all'inerzia del legislatore».⁵⁷

Questione distinta ma connessa appare poi quella relativa alla valutazione di quale spazio residuerebbe allo strumento dei registri comunali delle unioni civili nell'eventualità in cui una tale disciplina generale fosse effettivamente introdotta a livello statale.

Rispetto all'articolata *ratio* propria dello strumento in esame, verrebbe certamente meno la valenza simbolica e promozionale, nonché, sul piano più propriamente giuridico, l'utilità rispetto alle coppie omosessuali che intendano formalizzare e istituzionalizzare il proprio legame,

Il registro potrebbe restare uno strumento utile solamente per le coppie, eterosessuali od omosessuali, che intendano convivere entro un modello di libera unione, di famiglia (che permanga esclusivamente) di fatto. E sempre che le posizioni giuridiche che vengano in rilievo non assumano i contorni di un diritto fondamentale della persona: in questo caso si deve ritenere che lo spazio di discrezionalità a disposizione delle singole amministrazioni comunali tornerebbe a restringersi di fronte alle istanze del principio di eguaglianza e del giudizio di ragionevolezza, problematica essendo la valutazione in termini di legittimità costituzionale di una eventuale differenziazione giuridica tra diverse aree del paese nella garanzia del godimento (per lo meno nel suo contenuto essenziale) di un diritto che appaia comunque qualificabile come fondamentale.

Complessivamente, lo strumento del registro comunale delle unioni, nella fase attuale dell'evoluzione dell'ordinamento italiano, caratterizzata da una perdurante inattività del legislatore

⁵⁵ Corte Cost., sentenza n. 138 del 2010, punto 8 dei Considerato in diritto.

⁵⁶ Tanto più in un contesto nel quale, semmai, ad essere poste sempre più in discussione appaiono le disomogeneità di disciplina e tutela delle formazioni familiari nei diversi paesi appartenenti al comune ordinamento europeo: e sotto tale profilo il riferimento è, in primo luogo, oltre che alle molteplici risoluzioni del Parlamento dell'Unione Europea sul tema, agli effetti del principio di libertà di circolazione delle persone (e delle famiglie) nell'ambito dell'Unione. Sul tema, che esula dall'ambito del presente lavoro, v, ad esempio la relazione *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States. Part I – Legal Analysis*, pubblicata dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) nel giugno 2008, in www.fra.europa.eu

⁵⁷ M. R. ALLEGRI, *Rimedi palliativi*, cit.



statale nella materia in esame, appare quindi connotato da un tratto di perdurante vitalità e da una *ratio* complessa, in parte extra- e pre-giuridica (riconducibile, come si è rilevato, a istanze di promozione dell'emersione di un dato sociale – e dei bisogni connessi - nella percezione dell'opinione pubblica, di supplenza in una condizione di assenza di interventi di sistema, nonché di stimolo agli stessi) e per molti versi eccedente rispetto all'ambito e al perimetro degli effetti giuridici strettamente connessi all'istituto stesso.

Uno strumento che, nella prospettiva e nell'eventualità di un intervento normativo di portata generale volto alla disciplina delle unioni tra persone dello stesso sesso, nonché, *a fortiori*, in presenza di un ulteriore intervento concernente le convivenze di fatto etero- ed omo-sessuali, vedrebbe inevitabilmente esaurite le sue valenze “accessorie” rispetto agli effetti amministrativi propri, risultando con ciò, se non del tutto recessivo, quanto meno ricondotto entro i perimetri di uno strumento amministrativo attraverso il quale, col margine di discrezionalità ad esse spettante, le amministrazioni comunali disciplinano l'esercizio di proprie funzioni.

Un'eventuale recessività, per lo meno di *status*, che, peraltro, non sarebbe, con evidenza, l'indice di un fallimento dello strumento, ma, al contrario, il segno dell'avvenuto compimento della più complessiva “missione” ad esso riconducibile.

