

N. 00518/2014 REG.PROV.COLL.

N. 01084/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1084 del 2013, proposto da:

Associazione Essere Famiglia in Persona del Legale Rappresentante Mauro Giacomini, Emma Costa, Pietro Piciocchi, rappresentati e difesi dall'avv. Pietro Piciocchi, con domicilio eletto presso Pietro Piciocchi in Genova, corso Torino, 30/18;

contro

Comune di Genova, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Paola Pessagno, Laura Burlando, con domicilio eletto presso Maria Paola Pessagno in Genova, via Garibaldi 9;

per l'annullamento

delibera di consiglio comunale n. 31/2013 recante approvazione del regolamento di istituzione del registro amministrativo delle unioni civili;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Genova;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2014 il dott. Davide Ponte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame le odierne parti ricorrenti, nella rispettiva dichiarata qualità di associazione con specifiche finalità istituzionali in materia nonché di persone in stato matrimoniale, impugnavano il regolamento approvato con delibera consiliare comunale n. 31\2013 e recante l'istituzione del registro amministrativo delle unioni civili.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, venivano quindi dedotte le seguenti censure avverso il predetto regolamento:

- incompetenza, violazione degli artt. 117 comma 2 lett i) ed l), 42 e 54 d.lgs. 267\2000, 2 e 3 l. 1228\1954 e del dPR 223\1989, rientrando la delibera nella materia dell'anagrafe e dello stato civile, di stretta pertinenza statale, nonché per incompetenza consiliare non rientrando nelle ipotesi in cui tale organo può deliberare;
- eccesso di potere per manifesta illogicità, contraddittorietà e sviamento in quanto, contrariamente a quanto affermato nelle premesse, parifica la situazione delle unioni civili alla situazione in cui versano i coniugi con particolare riferimento alle prestazioni pubbliche;
- violazione degli artt. 3 e 29 Cost. e del libro I titolo VI del codice civile, in relazione all'errata equiparazione tra famiglia fondata sul matrimonio e unione civile in tema di rapporti fra cittadini e Comune.

L'amministrazione comunale intimata si costituiva in giudizio e, controdeducendo punto per punto, chiedeva la declaratoria di inammissibilità per carenza di legittimazione ad agire e per mancata intimazione di controinteressati, nonché il rigetto del gravame.

Alla pubblica udienza del 27\3\2014 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto della presente controversia è l'impugnativa della delibera con cui il Consiglio comunale della città di Genova ha approvato il regolamento avente ad oggetto l'istituzione del registro amministrativo delle unioni civili. Nelle premesse della delibera, dato atto del crescere di forme di legame affettivo e convivenza che non si concretano nel matrimonio, nonché dell'evoluzione giurisprudenziale (Corte Cost. 138\2010, 276\2010 e 4\2011, Cass. 4184\2012, Cedu 24\4\2010) e normativa sovranazionale (c.d. Carta di Nizza del novembre 2000, raccomandazione 16\3\2003, risoluzione 4\9\2003 e direttiva 2003\86), si escludeva l'intenzione di creare un nuovo status personale, in quanto di competenza statale, e tuttavia si evidenziava la possibilità comunale di istituire registri per fini diversi e/o ulteriori rispetto a quelli propri dell'anagrafe organizzati nell'ambito dei principi e modalità tassativamente stabilite dalle leggi statali; si richiamava altresì l'obiettivo dettato dal vigente statuto comunale di favorire, nella propria organizzazione ed azione la rimozione di tutti gli ostacoli che si frappongono all'effettivo sviluppo della persona ed all'eguaglianza degli individui anche nell'ambito delle comunità intermedie e delle formazioni sociali. Sulla scorta di tali premesse veniva approvato il regolamento istitutivo del predetto registro delle unioni di persone, indipendentemente dal sesso, legate da vincoli affettivi e di reciproca solidarietà, conviventi ed aventi dimora abituale nel Comune di Genova. In tale contesto, nell'articolo veniva data la definizione di unione civile, dettati i requisiti per l'iscrizione, gli effetti (consistenti nell'equiparazione alle coppie sposate nei rapporti fra cittadini e Comune), i casi di

cessazione e di decadenza nonché la previsione dello scambio delle relative informazioni da parte degli uffici comunali.

2. I soggetti che agiscono per l'annullamento dell'atto regolamentare appena riassunto sono: l'associazione "essere famiglia", autodefinitasi associazione libera apolitica aconfessionale, istituita nel 2001 ed avente come scopo statutario la "finalità di promuovere e diffondere lo sviluppo della persona in ambito familiare e sociale"; due persone fisiche (una delle quali coincide con lo stesso legale di parte ricorrente) i quali agiscono in riferimento al proprio stato matrimoniale, ritenuto leso dal regolamento impugnato e dalla prevista equiparazione.

3. Preliminarmente, deve essere analizzata l'eccezione di inammissibilità dedotta dal Comune. In proposito, le considerazioni svolte nella memoria della difesa comunale, debitamente sviluppate e delimitate nei termini che seguono, comportano la declaratoria di inammissibilità del gravame.

3.1 In primo luogo, trattandosi di atto regolamentare, nel caso di specie non sussistono i limitati ed eccezionali presupposti per l'impugnativa di tale tipologia di atto normativo

In proposito, costituisce *jus receptum* il principio a mente del quale il regolamento non è di per sé impugnabile, in quanto esso è privo di disposizioni immediatamente lesive, proprio per il suo contenuto normativo, astratto e programmatico, a nulla rilevando che le dette disposizioni possano prefigurare un'incisione futura sulla sfera giuridica di chi ne risulterà in concreto destinatario. Conseguentemente, esso potrà formare oggetto di impugnazione solo insieme agli atti applicativi, perché è attraverso tali atti che si realizza il pregiudizio della sfera soggettiva degli effettivi destinatari e, quindi, si attualizza l'interesse a ricorrere. Soltanto se il regolamento contenga anche disposizioni immediatamente lesive, incidendo direttamente e unilateralmente sulla sfera giuridica di uno o più soggetti individuati, esso sarà immediatamente impugnabile, emergendo allora un contenuto provvedimentale.

Invero, la costante giurisprudenza amministrativa (condivisa dal Collegio) ha sempre escluso, di norma, l'impugnabilità diretta dei regolamenti, le cui prescrizioni sono caratterizzate da generalità ed astrattezza (cfr., ad es.: C.d.S., sez. VI, 12 febbraio 2001 n. 663; sez. IV, 12 febbraio 2012 n. 812; id., 18 novembre 2013, n. 5451, Tar Trento, sez. I 16 dicembre 2013 n. 408).

Le relative previsioni regolamentari, riguardano, di solito (ed all'evidenza anche nella specie), una pluralità indistinta e non determinabile di destinatari (neppure potendosi, nel caso de quo rispetto ad altri, circoscrivere alcune categorie di esse), il che ne determina, appunto, la "generalità".

Inoltre, tali previsioni si caratterizzano per la loro ripetibilità, in quanto applicabili ad un numero indefinito di casi concreti, il che ne determina l'astrattezza.

Quanto al regime di impugnazione, per tradizionale affermazione giurisprudenziale - fondata proprio sulle anzidette caratteristiche dell'atto - il regolamento non è di per sé impugnabile, in quanto, come detto, privo di disposizioni immediatamente lesive, proprio per il suo contenuto normativo, astratto e programmatico, a nulla rilevando che le dette disposizioni possano prefigurare una incisione futura sulla sfera giuridica di chi ne risulterà in concreto destinatario

Nella specie non vi è alcuna disposizione immediatamente lesiva di situazioni giuridiche ma solo affermazioni di principio e generali, la cui condivisibilità ed opinabilità costituisce questione *latu sensu* politica e di valore, tale da oltrepassare ampiamente i limiti propri del giudizio di legittimità, come si avrà modo di evidenziare anche oltre.

3.2 In secondo luogo, con riferimento all'oggetto della controversia, mancano comunque a monte i necessari presupposti della legittimazione ad agire e dell'interesse al ricorso in relazione ad entrambe le tipologie di ricorrenti.

3.2.1. Per ciò che concerne l'Associazione ricorrente, come risulta dai richiamati fini statuari, tesi allo sviluppo della persona in generale: "finalità di promuovere e diffondere lo sviluppo della persona in ambito familiare e sociale". A tal fine, in termini anche esplicativi degli obiettivi, nello stesso art. 2 dello Statuto l'associazione dichiara di avviare corsi di formazione e orientamento per genitori, figli, educatori, docenti, studenti e per chiunque operi a supporto della persona e della famiglia.

Invero, dall'analisi della documentazione versata in atti emerge come non vi sia alcun punto dello statuto da cui desumere che il fine dell'ente sia la tutela della famiglia fondata sul matrimonio.

Anzi, all'opposto pare che, quale che sia l'origine del rapporto familiare, l'associazione persegua il fine di agevolare l'educazione di una persona in quanto tale. Infatti, persona, figlio, genitore, educatore (le figure richiamate dallo statuto) lo si è a prescindere dall'esistenza di un atto di matrimonio o comunque di un legame qualificabile come matrimonio in termini giuridici.

Inoltre, lo stesso concetto di famiglia nello statuto viene indicato in generale, senza alcuna specificazione in relazione alla limitazione a quella tradizionale e nucleare fondata sul matrimonio.

La stessa giurisprudenza invocata da parte ricorrente (Tar Veneto 2786\2007) evidenzia l'ampiezza del concetto di famiglia nell'ordinamento, in cui a quello di famiglia nucleare o civile si accompagna quello di famiglia anagrafica (per la quale i requisiti sono individuati dalla presenza fra i membri di un vincolo familiare o affettivo e la coabitazione o dimora abituale nella stessa abitazione. Analogamente, altra condivisibile giurisprudenza (Tar Toscana 1041\2001) evidenzia come la stessa Costituzione non escluda la sussistenza di altre formazioni sociali, espressamente tutelate dall'art. 2 Cost., tanto che la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. ad es. sentenze nn. 237/86, 281/94, 8/96. 138/2010) ha riconosciuto l'ambito di operatività dell'art.2 Cost., ai sensi del quale anche un consolidato rapporto di fatto può essere tutelato come espressione del principio solidaristico del quale è permeato l'ordinamento giuridico, e il principio di eguaglianza espresso nell'art. 3 Cost. impone a tutti i soggetti istituzionali della "Repubblica", e quindi anche ai Comuni (arg. ex art. 5 Cost.), di eliminare qualsiasi ostacolo che si frapponga al rispetto della persona umana da tutelare anche nella sua diversità. E lo statuto dell'associazione pare proprio muoversi nell'ottica dello sviluppo della persona, in ogni ambito familiare e sociale; in termini quindi tanto condivisibili quanto ben più ampi e non coincidenti con quelli ben più ristretti azionati in ricorso.

Incidentalmente, merita un espresso richiamo quanto evidenziato dalla Consulta nella sentenza del 2010: "L'art. 2 Cost. dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Orbene, per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico. In tale nozione è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone - nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge - il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri. Si deve escludere, tuttavia, che l'aspirazione a tale riconoscimento - che necessariamente postula una disciplina di carattere generale, finalizzata a regolare diritti e doveri dei componenti della coppia - possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione delle unioni omosessuali al

matrimonio”. Ciò quindi non esclude che le cc.dd. unioni civili possano assumere rilievo in termini generali di famiglia, come confermato dal concetto di famiglia anagrafica.

Quindi, in definitiva, già a monte i fini perseguiti dall’associazione non coincidono con quelli azionati nella specie, potendo anzi in astratto collidere con coloro che aderiscono all’associazione, sulla base dei predetti fini statutari, per lo sviluppo della persona e della relativa educazione dei soggetti indicati, senza limitare tale tutela ai soggetti che ripetono la qualifica predetta (di persona, figlio, genitore ecc.) da un matrimonio. A conferma di ciò lo statuto evidenzia l’interesse per lo sviluppo della persona sia in ambito familiare (concetto generale che, in ipotesi, può ricomprendere non solo quella fondata sul matrimonio) sia nel ben più ampio ambito sociale (che certamente ben può ricomprendere le ipotesi che il regolamento intenderebbe comprendere, e non solo).

In proposito, curiosamente, deve evidenziarsi come i fini indicati nelle premesse del regolamento coincidano con quelli dell’associazione: lo sviluppo della persona. Ciò conferma come si tratti di visioni generali, politiche e di valori, indipendenti quindi da scelte di legittimità amministrativa rispetto alle quali la problematica si porrà, eventualmente, in sede applicativa e gestionale. Anche di atti amministrativi generali, ma pur sempre di carattere *latu sensu* gestionale, non normativo e libero nei fini come nella specie, in cui ci si trova dinanzi a scelte normative, più o meno opinabili o condivisibili che siano.

3.2.3 Per quanto concerne poi gli altri ricorrenti, che agiscono in quanto soggetti sposati, oltre alle considerazioni predette in ordine alla natura regolamentare dell’atto impugnato, emerge *prima facie* l’assenza dei necessari e tradizionali presupposti dell’interesse diretto, concreto, personale ed attuale.

Non vi è un interesse diretto, mancando un riflesso diretto sulla sfera giuridica del ricorrente; infatti, la norma contestata (in quanto previsione generale ed astratta) allo stato non ha effetto diretto su tale sfera né, conseguentemente, può averne il relativo annullamento. Non vi è un interesse attuale, essendo il paventato vantaggio unicamente prospettico, in relazione alle future (e allo stato non individuabili, anche a cagione della genericità ed astrattezza delle previsioni regolamentari in contestazione) applicazioni in sede amministrativa.

L’interesse morale, invocato da parte ricorrente nei propri scritti difensivi, risulta peraltro riferito ai ben distinti casi in cui si pone la questione della permanenza di un interesse alla decisione in relazione al sopravvenire di eventi successivi alla instaurazione del giudizio, dovendo in tali casi essere esclusa l’utilità dell’atto impugnato, ancorché meramente strumentale o morale, ovvero che sia chiara e certa l’inutilità di una pronuncia di annullamento dell’atto impugnato (cfr. da ultimo Consiglio di Stato sent. n. 70/2014).

Nel caso de quo l’interesse morale – vantato per l’instaurazione al giudizio – assume connotati in senso lato politici e di valore che, pur laddove reputati condivisibili, fuoriescono all’evidenza dagli ambiti propri del giudizio di legittimità amministrativa. Il concetto di morale viene in questo caso forzato e, in termini giuridici di interesse al ricorso, stravolto: nel senso che è reputato morale il sostenere un’idea di famiglia e di sviluppo della persona – fondata sul matrimonio – a scapito di una visione diversa e più ampia (quale quella che sarebbe sottesa alla scelta politica del Consiglio comunale), che quindi assumerebbe i connotati dell’amoralità o comunque della non moralità, del contrasto con l’interesse morale sussistente in capo ai ricorrenti; orbene, pur nel comprendere le ragioni portate a sostegno della nozione di famiglia nucleare fondata sul matrimonio, il concetto di moralità nei termini assolutisti proposti da parte ricorrente non alberga nel giudizio di legittimità, così come inteso dalla costante giurisprudenza invocata, laddove l’invocato interesse morale ad avere comunque la decisione di un ricorso (inizialmente sorretto da un interesse diretto concreto ed

attuale) concerne il distinto caso dell'ottenimento del riconoscimento dell'originaria fondatezza delle ragioni addotte a sostegno del gravame proposto.

4. Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso va dichiarato inammissibile.

Sussistono giusti motivi, a fronte della peculiarità della fattispecie e dei temi coinvolti, per compensare fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Santo Balba, Presidente

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Luca Morbelli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/04/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)