

## Sulla trascrizione delle unioni omosessuali celebrate all'estero: il Consiglio di Stato riporta a razionalità l'ordinamento giuridico

*Edoardo C. Raffiotta*

*È lecita la trascrizione dei matrimoni omosessuali celebrati all'estero? L'interrogativo muove dalla decisione di alcuni Sindaci di riconoscere, attraverso la trascrizione nei pubblici registri, le unioni omosessuali contratte all'estero. Questa pratica, legittimata da alcuni TAR, è stata censurata dal Consiglio di Stato con la decisione 26 ottobre 2015, n. 4897. Muovendo dal commento a questa pronuncia, il lavoro riflette sul ruolo del Sindaco come ufficiale del Governo e la sua subordinazione gerarchica al Prefetto che ha il potere di annullare le trascrizioni adottate in violazione di legge.*

La decisione del Consiglio di Stato, 26 ottobre 2015, n. 4897, sembra porre fine a una lunga diatriba iniziata, circa un anno prima, con la decisione di alcuni Sindaci di importanti Comuni (oltre Roma, anche Bologna, Milano, ma non solo)<sup>1</sup> di riconoscere attraverso la trascrizione nei registri dello stato civile le unioni tra persone dello stesso sesso contratte all'estero, in quei Paesi dove – al contrario dell'Italia – sono previste per legge forme diverse di unioni civili e matrimoniali tra omosessuali. La decisione dei Sindaci di trascrivere tali unioni, pur avendo il fine di

---

(1) Ad esempio, si veda la direttiva del Sindaco di Bologna rivolta all'Ufficio dello stato civile del 21 luglio 2014 circa la possibilità di trascrivere nei registri dello stato civile i matrimoni contratti all'estero tra persone dello stesso sesso, su [www.lexitalia.it/a/2014/22459](http://www.lexitalia.it/a/2014/22459). Oppure, tra le altre, la mozione del Consiglio comunale di Milano del 6 ottobre 2014 sulla «trascrizione di matrimonio contratto all'estero tra due persone del medesimo sesso» su [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it). Per una lettura a sostegno di tali trascrizioni M. D'AMICO, *Il diritto alla famiglia ed al matrimonio, il passo in avanti del Registro delle Unioni Civili*, su [www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it); al contrario, fortemente critico T.E. FROSINI, *Nozze gay, chi si firma è perduto...*, su [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu).

scuotere l'opinione pubblica, nell'assenza di una specifica disciplina legislativa, mirava a concedere un riconoscimento simbolico in attesa di un intervento del legislatore, da tempo annunciato, ma mai realizzato<sup>2</sup>. Sennonché, contro tali trascrizioni, al fine di far valere la loro illegalità, si è presto attivato il Governo, attraverso una circolare interpretativa (7 ottobre 2014)<sup>3</sup> del Ministro dell'interno con la quale, riaffermando l'inefficacia del matrimonio omosessuale stipulato all'estero, si esortavano i Prefetti ad annullare le trascrizioni dei Sindaci, le quali, come noto, sono adottate in qualità di Ufficiale del Governo e pertanto gerarchicamente sottoposti ai poteri di autotutela dell'amministrazione centrale. Tuttavia, i provvedimenti di annullamento dei vari Prefetti hanno trovato l'opposizione sia dei coniugi direttamente interessati, che avevano goduto della trascrizione, sia degli stessi Sindaci, attraverso vari ricorsi ai Tribunali amministrativi competenti<sup>4</sup>, i quali, accogliendo le istanze dei ricorrenti, hanno annullato a loro volta i provvedimenti prefettizi, per la quale, di fatto, nell'ordinamento italiano era invalsa la prassi alla

---

(2) Molti i tentativi di disciplina, ma nulli i risultati. Il primo concreto tentativo di introdurre una legge per le «nuove famiglie» si è avuto nel 2007 quando il secondo Governo Prodi proponeva al Parlamento un disegno di legge sui «diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi», meglio noto come legge sui Dico (A.S.1339), destinata per la prima volta a regolare le unioni tra persone dello stesso sesso, su cui, in tema, il confronto tra A. CELOTTO, A. POLICE, M.R. SPASIANO, M.A. SANDULLI, *Di.co. e non Di.co.*, su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 3, 2007, p. 2750 ss. Questa proposta, però – come le altre circa cinquanta iniziative (di quasi tutte le forze politiche) presentate nelle successive legislature – non ha trovato il consenso parlamentare necessario per l'approvazione. Anche nell'attuale Legislatura molte sono le proposte e iniziative legislative depositate nei due rami del Parlamento, tra cui il noto A.S. 2081 «Disciplina delle coppie di fatto e delle unioni civili» meglio noto come “disegno di legge Cirinnà”, ma, nonostante le dichiarazioni di quasi tutte le forze politiche, al momento, tutto sembra fermo in Parlamento. Più in generale sulle tensioni a cui è soggetta la famiglia e il connesso istituto matrimoniale a livello globale, si veda G. CERINA FERONI, T.E. PROSINI, *La tutela della famiglia nelle democrazie contemporanee: tra pluralismo dei modelli e multiculturalismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2010, p. 391 ss.

(3) Ministero dell'interno, circolare 7 ottobre 2014, «Trascrizione nei registri dello stato civile dei matrimoni tra persone dello stesso sesso celebrati all'estero», su <http://www.lexitalia.it/a/2014/22459>.

(4) Il medesimo esito fondato su analoghe motivazioni della sentenza del TAR Lazio qui censurata dal Consiglio di Stato è stato accolto nelle seguenti decisioni: TAR Lombardia, sez. III, sentenza 29 settembre 2015, n. 2037; TAR Toscana, sez. I, sentenza 25 settembre 2015 n. 1291; TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, sentenza, 21 maggio 2015, n. 228. In senso opposto TAR Veneto, sentenza 29 luglio 2015, la quale riconosce il potere del Prefetto di annullare la trascrizione nei registri dello stato civile di un matrimonio tra persone dello stesso sesso contratto all'estero, su [www.lexitalia.it/a/2015/59663](http://www.lexitalia.it/a/2015/59663).

trascrizione del matrimonio omosessuale stipulato all'estero: una trascrizione certo priva in concreto di qualsiasi fondamento giuridico, ma dal fortissimo valore simbolico, facendo addirittura immaginare il preludio all'introduzione pretoria nel nostro ordinamento del diritto al matrimonio tra persone dello stesso sesso<sup>5</sup>.

Tra le richiamate decisioni dei TAR che hanno annullato i provvedimenti prefettizi, a conferma delle trascrizioni dei Sindaci, quella oggetto di riforma da parte del Consiglio di Stato è la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. I-ter, n. 5924 del 2015<sup>6</sup>. Questa, similmente alle precedenti pronunce dei Tribunali amministrativi, pur constatando l'assenza nel nostro ordinamento di una disciplina del matrimonio omosessuale e, tanto meno, di un diritto alla trascrivibilità delle unioni contratte all'estero, ciononostante dichiarava l'illegittimità del provvedimento prefettizio di annullamento delle relative trascrizioni (e conseguentemente della connessa circolare ministeriale). Tale decisione veniva giustificata dalla constatazione che, seppure la legge non autorizzi il Sindaco a trascrivere i matrimoni omosessuali contratti all'estero, una volta che la trascrizione (illegittima) sia avvenuta, per ragioni di certezza dell'ordinamento giuridico la legge attribuisce in via esclusiva al giudice ordinario la possibilità di variare le trascrizioni sul registro dello stato civile così come gestito dal Sindaco. Nessun altro organo, tantomeno il Prefetto, è autorizzato a variare tali trascrizioni, che sono espressamente affidate

---

(5) Soprattutto se si considerano altre discusse pronunce in materia, come: Tribunale di Grosseto (ord. 9 aprile 2014), con la quale si è ordinata la trascrizione nei registri civili di un'unione matrimoniale fra due cittadini italiani celebrata all'estero (a New York, USA). O ancora la decisione del Tribunale di Pescara (ord. 15 gennaio 2013) di annullare il decreto con il quale il Questore aveva negato l'emissione di un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare in favore di un cittadino brasiliano, validamente sposato in Portogallo con un cittadino portoghese. Del resto in alcuni ordinamenti di *common law*, nonostante le forti resistenze, il *same sex marriage* è stato introdotto per via giurisprudenziale: si veda come ricostruito da M. MONTALTI, *Orientamento sessuale e Costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, Bologna, 2007, *passim*. Sulla peculiare vicenda dello Stato della California, volendo, E.C. RAFFIOTTA, *Il caso californiano sul divieto di same sex marriage: al popolo "l'ultima parola"*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, p. 702 ss.

(6) Per un primo commento F.V. VIRZÌ, *La trascrizione del matrimonio omosessuale e la potestà amministrativa di autotutela dinanzi all'atto di certezza*, su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 1, 2015.

dall'art. 95 del d.lgs. n. 396/2000 al solo giudice civile<sup>7</sup>: da qui l'illegittimità dell'annullamento prefettizio<sup>8</sup>.

Il Consiglio di Stato interviene a riforma di tale pronuncia del TAR Lazio contraddicendone motivazioni ed esito. Il giudice d'appello, però, lascia alla seconda parte della sua decisione la censura sul rapporto gerarchico e i poteri di annullamento del Governo in capo al Sindaco Ufficiale delegato, concentrandosi, invece, in apertura delle sue motivazioni, sulla possibilità di individuare, oltre che un diritto alla trascrizione dei matrimoni omosessuali celebrati all'estero, un autonomo diritto al matrimonio per le persone dello stesso sesso anche per via interpretativa, soprattutto, ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost. alla luce dei vincoli derivanti dagli ordinamenti internazionale ed europeo. Il rilievo di tali questioni nella pronuncia del Consiglio di Stato è dato dalle censure avanzate nell'appello incidentale secondo il quale sarebbe stato possibile enucleare un diritto alla trascrizione in Italia di matrimoni omosessuali celebrati all'estero, insistendo conseguentemente sull'illegittimità del provvedimento prefettizio e della circolare del Ministro dell'interno. Tale prospettazione, rispetto ai noti argomenti contrari accolti dalla precedente giurisprudenza di ogni ordine e grado (del resto, a cui si era conformato lo stesso TAR Lazio), era forte della recente pronuncia della Corte di Strasburgo 21 luglio 2015 (caso *Oliari e altri c. Repubblica italiana*) con la quale è stata accertata la violazione da parte dell'Italia dell'art. 8 della Convenzione, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, per aver omesso di adottare una qualsiasi legislazione di-

---

(7) TAR Lazio, sezione I-ter, n. 03912/2015, punto 4.1. Si legge nella pronuncia: «Dal tenore dell'insieme di tali disposizioni si evince che il sistema dello stato civile prevede puntuali possibilità di intervento sui registri dello stato civile, tra cui non è compresa quella posta in essere dal Prefetto di Roma. In sostanza, dalle norme richiamate si evince che un intervento quale quello posto in essere nel caso di specie dall'Amministrazione centrale compete solo all'autorità giudiziaria».

(8) Sul punto M. FRACANZANI, *Status civile e riparto di competenze: a proposito del potere e della responsabilità*, su [www.lexitalia.it/a/2015/58223](http://www.lexitalia.it/a/2015/58223), seppur a commento della pronuncia del TAR Friuli-Venezia Giulia, n. 228 del 2015, osserva: «la bontà di questa conclusione è dimostrata per assurdo, poiché il carattere vincolante dell'accertamento (incidentale) del TAR, se vogliamo una sorta di "pregiudiziale" del giudice amministrativo, finirebbe per trasportare sostanzialmente in capo a quest'ultimo la competenza ed il vaglio sugli atti dello stato civile che la legge prevede (e lo stesso TAR riconosce) in capo al giudice ordinario».

retta al riconoscimento e alla protezione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso<sup>9</sup>.

Anzitutto il Giudice di Palazzo Spada nega il diritto alla trascrizione dei matrimoni celebrati all'estero ricostruendo i principi e le regole vigenti nel nostro ordinamento «alla cui stregua dev'essere giudicata la fondatezza della pretesa sostanzialmente azionata dagli originari ricorrenti». Vengono così espressamente richiamate e analizzate le disposizioni della legge n. 218 del 1995, in particolare, artt. 27 e 28 e l'art. 115 del codice civile, le quali disposizioni «disegnano un sistema regolatorio univoco circa l'identificazione degli elementi che condizionano la validità e l'efficacia del matrimonio tra cittadini italiani celebrato all'estero». Secondo tale disciplina – letta unitamente alle altre disposizioni dedicate al matrimonio nel codice civile – è facile concludere che l'unica unione celebrata all'estero di cui l'ordinamento italiano consente la trascrizione e i suoi ulteriori effetti è la sola unione coniugale tra un uomo e una donna.

Secondo il Consiglio di Stato, del resto, al di là della formale interpretazione della ricordata normativa, neppure la giurisprudenza che molto si è occupata di tale tema è giunta a conclusioni differenti: tanto la nota giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>10</sup>, quanto quella della Corte di Cassazione, la quale in particolare<sup>11</sup>, pur non considerando più il matrimonio omosessuale celebrato all'estero, come in passato, inesistente, ha in ogni caso ravvisato nella diversità di sesso dei nubendi un elemento essenziale che rende tale unione omosessuale inidonea a produrre effetti giuridici nel nostro ordinamento. Del resto, come noto, la riflessione sulla compatibilità dei matrimoni omosessuali all'interno dell'ordinamento italiano è stata oggetto di ampio dibattito<sup>12</sup> e di significative pronunce giurisprudenziali, in particolare, il giudice

---

(9) A primo commento I. ANRO, *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per il mancato riconoscimento delle unioni civili*, in *www.eurojus.it*, 24 luglio 2015.

(10) Corte costituzionale, sentenza 11 giugno 2014, n. 170; sentenza 15 aprile 2010, n. 138; ordinanze n. 4 del 2011 e n. 276 del 2010.

(11) In particolare Corte di Cassazione civile, sez. I, 9 febbraio 2015, n. 2400; sez. I, 15 marzo 2012, n. 4184.

(12) In questa sede non è possibile richiamare in maniera esaustiva anche solo i principali studi in materia, dunque, piuttosto, si ricordi come il tema sia oggetto di attenzione per la dottrina italiana già da molti anni, cfr. A. D'ALÒIA, *Famiglia e nuove formazioni sociali. A proposito delle unioni omosessuali*, in *Riv. Giur. Molise e Sannio*, Napoli, 1996, p. 22 ss.

d'appello ricorda come la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 138 del 2010, abbia espressamente escluso – alla luce del vigente art. 29 Cost. – la possibilità di introdurre anche per legge il matrimonio tra persone dello stesso sesso, aprendo, però, e, anzi, sollecitando, la disciplina di altre forme di unioni civili volte a regolare «formazioni sociali» meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 2 Cost.<sup>13</sup>. Dunque, il Collegio di Palazzo Spada ribadisce non solo che nel nostro ordinamento non è espressamente previsto un diritto al matrimonio omosessuale, ma altresì come non sia neppure possibile enuclearlo per via interpretativa, o, di fatto, riconoscerlo indirettamente attraverso la trascrizione di unioni celebrate all'estero.

La decisione in commento esclude, inoltre, che il diritto al matrimonio tra persone dello stesso sesso possa essere individuato anche ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost., in ossequio ai vincoli derivanti dagli ordinamenti internazionale ed europeo<sup>14</sup>.

Con riferimento al diritto euorunitario il giudice amministrativo menziona espressamente la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo che ha escluso la possibilità di riconoscere a livello europeo un diritto al matrimonio omosessuale, così escludendo la possibilità di imporre agli Stati membri una specifica normativa in materia sia in ossequio alle classiche libertà di circolazione, soggiorno e uguale trattamento (come noto assicurate dagli artt. 20, 21, comma 1, 18 TFEU), sia, più specificamente, alla luce del diritto di sposarsi e di costituire una famiglia e al principio di non discriminazione (protetti, rispettivamente, dagli artt. 9 e 21 della Carta di Nizza)<sup>15</sup>.

---

(13) Nello stesso senso G. CERRINA FERONI, *Sul matrimonio tra persone dello stesso sesso. Note di replica a J.F. Lopez Aguilar*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. XXXV ss. Una differente lettura della sentenza n. 138 del 2010 è offerta però da R. ROMBOLI, *Il diritto «consentito» al matrimonio ed il diritto «garantito» alla vita familiare per le coppie omosessuali in una pronuncia in cui la Corte dice «troppo» e «troppo poco»*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 1629 ss. Per una più ampia declinazione di «formazione sociale» si vedano A. MORRONE, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia, Costituzione, Carte dei diritti, Quattro codici*, Milano, 2009, Tomo I, p. 3 ss.; L. VIOLINI, *Famiglia e costituzione: una o più società naturali?*, in C. MIRABELLI (a cura di), *La Costituzione repubblicana. Fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive*, Atti del convegno del 13-15 novembre 2008, Milano, 2010, p. 163 ss.

(14) Per una completa rassegna in tema si rinvia a T. DE PASQUALE, A.A. GENNA, L. LORELLO, *Diritto pubblico delle relazioni familiari e processo di europeizzazione dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 5, 2012, pp. 787 ss.

(15) Tra le quali Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 novembre 2011, causa C-2561/11; sentenza 5 ottobre 2010, causa C-400/10.

Più della Corte di Lussemburgo, però, è la Corte EDU ad aver avuto occasione di occuparsi della nozione di matrimonio e famiglia, già a partire dalla decisione del caso *Goodwin c. Regno Unito* dell'11 luglio 2002, con la quale ha dichiarato contrario alla Convenzione il divieto di matrimonio del transessuale con persona del suo stesso sesso originario, da ultimo tornando in materia con il citato caso Oliari. A questa giurisprudenza il Consiglio di Stato dedica una particolare attenzione, senza, tuttavia, riscontrare un diretto riconoscimento del diritto al matrimonio omosessuale ai sensi della CEDU (e, in particolare, degli articoli 8 e 12). Il Collegio, infatti, richiama espressamente la nota sentenza 24 giugno 2010, *Schalke Kopf c. Austria*, nella quale la Corte di Strasburgo, rigettando le tesi dei ricorrenti, rilevava che l'impossibilità giuridica di contrarre matrimonio per due persone dello stesso sesso avrebbe determinato la violazione del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare e del principio di non discriminazione ai sensi del combinato disposto degli articoli 8 e 14 della Convenzione, ma concludeva, senza esitazioni, affermando che la materia era di esclusiva competenza del diritto nazionale dello Stato contraente. Si tratta comunque di una pronuncia di grande rilievo con la quale il Giudice dei diritti, allo stesso tempo, coglieva l'occasione per "aprire la strada" verso un più ampio riconoscimento delle unioni omosessuali attraverso la loro inclusione all'interno della definizione di «vita familiare» (in passato, invece, qualificata semplicemente «vita privata»<sup>16</sup>). Partendo da tale prima decisione, la Corte EDU è giunta alla più recente sentenza sul caso Oliari, con la quale è stata accertata la violazione da parte dell'Italia del diritto al rispetto della vita privata e familiare per aver omesso di adottare una qualsiasi legislazione diretta al riconoscimento e alla protezione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso.

Tuttavia, come nota correttamente il Consiglio di Stato, tale pronuncia non interviene direttamente sull'ordinamento giuridico e non riconosce un diritto al matrimonio omosessuale in Italia, anche se rappresenta un ulteriore, e maggiormente incisivo, sollecito al Parlamento (così come già fatto dalla stessa Corte costituzionale<sup>17</sup>) ai fini dell'introduzione di

---

(16) Sentenze 24 ottobre 2003, *Karner c. Austria*, e 2 marzo 2010, *Kozak c. Polonia*.

(17) Sentenze nn. 138 del 2010 e 170 del 2014.

una disciplina giuridica (non necessariamente matrimoniale) delle unioni tra persone dello stesso sesso.

Va pertanto esclusa la possibilità di individuare un diritto fondamentale della persona al matrimonio omosessuale nell'ordinamento interno, così come ai sensi del diritto convenzionale europeo e sovranazionale, anche attraverso le interpretazioni giurisprudenziali.

Ciò chiarito, il Consiglio di Stato passa ad analizzare le istanze dell'appello principale proposte dal Ministero dell'interno, volte a censurare il giudizio di illegittimità del decreto prefettizio di annullamento delle trascrizioni del Sindaco di Roma, in tal modo verificando la tenuta del principale argomento giuridico su cui si è fondata la sentenza del TAR Lazio. È questa probabilmente la parte più efficace della decisione in commento, con la quale sembrerebbe ristabilirsi ordine rispetto a istituti classici del diritto amministrativo e, in particolare, nei rapporti tra Prefetto e Sindaco quale Ufficiale di Governo<sup>18</sup>.

Il Collegio, infatti, ricorda come nel nostro ordinamento la funzione di tenuta dei registri di stato civile appartenga alla competenza statale e venga affidata dalla legge al Sindaco, che la esercita non come vertice dell'Ente locale, ma nella diversa qualità di Ufficiale di Governo<sup>19</sup>. Tale modello organizzativo determina la palese conseguenza che la titolarità della funzione resti intestata all'amministrazione centrale, che ovviamente ne può disporre. Secondo il Consiglio di Stato ne deriva il "corollario" per il quale il Sindaco resta soggetto, nell'esercizio delle pertinenti funzioni, alle istruzioni impartite dall'amministrazione centrale e in particolare dal Ministero dell'interno, così come dei Prefetti, appartenenti a tale amministrazione. È in *re ipsa*<sup>20</sup>, poi, che all'interno di tali rapporti vi siano oltre ai poteri di vigilanza anche quello «di annullamento gerarchico d'ufficio da parte del Prefetto degli atti illegittimi

---

(18) Il rapporto gerarchico e i poteri assegnati all'amministrazione superiore, infatti, sono come noto uno dei temi classici oggetto di numerosi studi monografici, basti in questa sede ricordare U. FORTI, *I provvedimenti interni dell'amministrazione ed il ricorso gerarchico*, Roma, 1907; D. CARUSO INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta: la delegazione amministrativa, la supplenza, la sostituzione gerarchica, la sostituzione per mezzo di regi commissari*, Milano, 1909.

(19) Cfr. art. 54, comma 3, d.lgs. 18 ottobre 2000, n. 267.

(20) Così già L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico: aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Padova, 1984, p. 42 ss.



adottati dal Sindaco, nella qualità di Ufficiale di Governo, senza il quale, peraltro, (...) la corretta gestione della funzione in questione, resterebbe vanificata»<sup>21</sup>. Il Collegio pertanto non ritiene necessario neppure approfondire la possibilità di applicare al caso di specie l'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 a fondamento del potere di autotutela controverso, perché, appunto, tale potere è già insito nel rapporto gerarchico Ministro, Prefetto, Sindaco/Ufficiale di Governo.

Verificata la legittimità del potere di annullamento prefettizio, il giudice d'appello passa a verificare se le esigenze di "certezza" e le disposizioni di legge che, per tale fine, assegnano al giudice ordinario esclusivi poteri di controllo, rettificazione e cancellazione del registro dello stato civile, possano limitare l'azione di controllo del Prefetto. Sul punto, il Consiglio sembra svolgere un ragionamento semplice e intellegibile, criticando la conclusione del giudice di primo grado, perché l'esigenza del controllo giurisdizionale «si rivela del tutto recessiva (se non inesistente), a fronte di atti inidonei a costituire lo stato delle persone ivi contemplate, dovendosi, quindi, ricercare, per la loro correzione, soluzioni e meccanismi anche diversi dalla verifica giudiziaria». In altre parole, la trascrizione è illegittima e concerne un atto privo di effetti, la cui cancellazione dal registro non può danneggiare chicchessia. Né, del resto, può rinvenirsi un generico interesse pubblico alla certezza di iscrizioni illegittime nel registro civile. Anzi, come correttamente osserva il Collegio, la certezza è data dalla funzione di controllo del Ministero e dei Prefetti che, annullando in autotutela gerarchica illegittime trascrizioni, assicurano «uniformità su tutto il territorio nazionale» e, quindi, in definitiva, «la certezza del diritto connessa a questioni relative allo stato delle persone».

Il rilievo mediatico avuto, tanto dalle ricordate pronunce dei TAR<sup>22</sup>, tra

---

(21) Lo stesso Consiglio di Stato ha ricordato come la medesima conclusione sia stata espressamente raggiunta dalla giurisprudenza amministrativa anche in materia di «sicurezza pubblica» nella decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 19 giugno 2008, n. 3076, per cui più ampiamente si rinvia a E.C. RAFFIOTTA, *Il problematico ruolo del Sindaco "garante" della "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali*, in N. GALLO, T. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Roma, 2014, p. 62 ss.

(22) TAR Lombardia, sez. III, sentenza 29 settembre 2015, n. 2037; TAR Toscana, sez. I, sentenza 25 settembre 2015, n. 1291; TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, sentenza, 21 maggio 2015, n. 228.

cui quella (l'unica riformata) del Lazio, quanto però altresì dalla decisione qui commentata del Consiglio di Stato<sup>23</sup>, è sicuramente dovuto alla complessa e delicata materia delle unioni omosessuali, la cui trascrizione di quelle celebrate all'estero è stata percepita – pur non avendo reali effetti giuridici nel nostro ordinamento – come un'indebita invadenza su un delicato tema, come ricordato, da tempo oggetto di dibattito parlamentare al fine di introdurre una disciplina delle unioni tra persone dello stesso sesso.

Invero, però, tutte le pronunce qui richiamate dei giudici amministrativi, ovviamente incluse quelle del TAR Lazio e del Consiglio di Stato, hanno dovuto affrontare questioni giuridiche complesse: non solo la possibilità di trascrivere o meno un matrimonio celebrato all'estero, bensì piuttosto il potere di un Prefetto (e del Ministro dell'interno attraverso sua circolare) di annullare le illegittime trascrizioni effettuate dal delegato Ufficiale di Governo, nonché gli effetti che tale annullamento determina sulle trascrizioni già effettuate.

Semplificando al massimo: se i TAR<sup>24</sup>, compreso quello del Lazio, hanno dato particolare rilievo alla (presunta) esigenza di certezza delle trascrizioni contenute all'interno del registro dello stato civile, di tutte, anche di quelle non autorizzate dalla legge, che determinerebbe l'inibizione di qualsiasi potere di annullamento della trascrizione da parte dell'Amministrazione centrale<sup>25</sup>, al contrario, il Consiglio di Stato ha ritenuto di salvaguardare l'esigenza di certezza delle sole trascrizioni legittime, di conseguenza autorizzando i poteri di annullamento dell'Amministrazione centrale affinché l'informazione trascritta riguardi un atto giuridicamente esistente ed efficace.

A tale opportuna conclusione si aggiunge la considerazione pienamente condivisibile del giudice d'appello per il quale, nel caso di specie, il Sindaco ha ritenuto, discrezionalmente, di trascrivere un atto che non poteva essere registrato, perché – secondo il nostro ordinamento giuri-

---

(23) Cfr. *Nozze gay bocciate dal Consiglio di Stato. Le associazioni contro il giudice: «Un cattointegralista»*, su [www.corriere.it](http://www.corriere.it), 27 ottobre 2015.

(24) Ad eccezione del TAR Veneto, sentenza 29 luglio 2015.

(25) Essendo la revisione del registro espressamente affidata dall'art. 95 del d.lgs. n. 396/2000 al solo giudice civile.

dico – privo di effetti. Come più volte ricordato, il Sindaco, nella tenuta del registro dello stato civile, opera non come titolare della funzione, bensì come delegato Ufficiale di Governo, pertanto, gerarchicamente subordinato alla decisione del Ministro titolare, lui sì, della competenza. Se così è, se il Ministro è il titolare e responsabile del registro dello stato civile, non solo questi è responsabile della veridicità delle trascrizioni nonché della loro uniformità, ma deve altresì essere messo nelle condizioni di poter garantire tale veridicità, annullando o revocando le azioni del subordinato gerarchico. Affermare il contrario significherebbe stravolgere i rapporti tra Amministrazione centrale e periferica, oltre a ledere significativamente le esigenze di certezza, compromettendo l'affidamento che la comunità attribuisce al registro dello stato civile, se un atto inefficace viene trascritto come se fosse efficace. Una trascrizione che non è autorizzata da una previsione normativa, bensì dovuta alla valutazione arbitraria di ciascun Sindaco.

Per tali ragioni la pronuncia del Consiglio di Stato appare ineccepibile, osservando sia la normativa vigente, che i principi generali dell'ordinamento, avendo il principale merito di riportare secondo logica e razionalità i rapporti tra Amministrazione centrale e periferica secondo i tradizionali principi del diritto amministrativo.

