

Tar Lazio sentenza 9 marzo 2015, n. 3911

Fatto

Con il ricorso introduttivo del giudizio, Roma Capitale ha rappresentato che il Sindaco, il giorno 18 ottobre 2014, ha effettuato la trascrizione nel Registro dei matrimoni detenuto dall'Ufficio di stato civile dell'Amministrazione comunale, dei matrimoni contratti all'estero da sedici coppie, limitandosi a prendere atto dell'avvenuta celebrazione dei matrimoni in territorio esterno ai confini italiani e provvedendo, su richiesta, ad effettuarne la trascrizione.

Con decreto del 31 ottobre 2014, prot. n. 247747/2014, comunicato in pari data, il Prefetto della Provincia di Roma ha ordinato l'annullamento di tutte le trascrizioni dei matrimoni celebrati tra persone dello stesso sesso effettuate il 18 ottobre 2014.

Con il medesimo atto è stato ordinato "all'Ufficiale di stato civile di Roma Capitale, Sindaco o altro funzionario da questi delegato, di provvedere a tutti i conseguenti adempimenti materiali, compresa l'annotazione del presente provvedimento nei registri dello stato civile".

Ritenendo erronee ed illegittime le determinazioni assunte dall'Amministrazione resistente, la parte ricorrente le ha impugnate dinanzi al TAR del Lazio, avanzando le domande indicate in epigrafe e deducendo i seguenti motivi di ricorso.

I) - Nullità del decreto del Prefetto di Roma per difetto assoluto di attribuzione del potere ed inesistenza; violazione dell'art. 453 c.c. e dell'art. 95 D.P.R. 396/2000; violazione e falsa applicazione - sotto altri profili -, del D.P.R. n. 396/2000; violazione del D.M. 5 aprile 2002.

Il Prefetto, come Autorità periferica del Governo, non ha il potere di disporre l'annullamento di trascrizioni effettuate nei Registri di stato civile.

Secondo l'impostazione che il Prefetto di Roma ha dato alla problematica in questione (non solo con il decreto del 31 ottobre, ma anche con la propria missiva dell'8 ottobre, in linea con la Circolare ministeriale n.19/2014, e con "l'invito" contenuto nella nota del 20 ottobre), l'annullamento in via gerarchica della trascrizione va effettuato ai sensi del combinato disposto degli artt. 9 del D.P.R. n. 396/2000, 7, 21-octies e 21-nonies della legge n. 241/1990, e 54, comma 11, del D.Lgs. n. 267/2000 "rilevato che nel caso in questione la mancata osservanza delle direttive impartite dall'autorità di vigilanza configura l'ipotesi di inerzia di cui all'art. 54 comma 11 del d.lgs. n. 267/2000 e, pertanto, ricorrono i presupposti per l'adozione del provvedimento del Prefetto ivi previsto".

Il Prefetto ritiene di vantare il potere di annullamento degli atti di trascrizione invocando il dovere di "vigilanza" sui medesimi atti (in realtà, sugli "Uffici") dello stato civile spettante sull'Autorità prefettizia sia per effetto del DPR n. 396/2000 che in forza dell'art. 54 del TUEL.

Tale tesi, però, è smentita dalla disciplina vigente in quanto il Prefetto ha agito in carenza assoluta di potere, posto che la normativa applicabile alla fattispecie non gli attribuisce alcun potere di intervenire sugli atti di stato civile né di ordinare l'annullamento delle trascrizioni, e che solo l'Autorità giudiziaria può adottare atti del genere.

II) - Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento.

Con il secondo motivi di ricorso, la parte ricorrente ha rilevato che, ove non si versasse in un caso di carenza assoluta di potere, la fattispecie darebbe vita ad una ipotesi di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento, considerato che non esiste quello che l'Amministrazione centrale ritiene essere un potere di sovraordinazione del Ministro dell'Interno sul Sindaco, che, in tema di stato civile, può condurre all'esercizio di poteri sostitutivi.

Infatti, eventuali poteri sostitutivi aventi ad oggetto, ad esempio, casi di annullamento gerarchico, potrebbero essere esercitati solo da una Autorità che ne avesse la relativa attribuzione nell'ipotesi in cui l'organo competente restasse inerte anche rispetto ad una situazione di illegittimità da rimuovere. Se così fosse, l'Ufficiale di stato civile avrebbe il potere di intervenire in ogni tempo sulle trascrizioni che egli stesso, in precedenza, ha operato sui Registri. Tale facoltà, però, risulta inibita dovendo egli ricorrere al giudice in casi del genere, fatta salva l'ipotesi della rettifica di meri errori materiali (ex art. 98, del D.P.R. n. n. 396/2099).

Questo conferma che spetta solo all'Autorità giudiziaria disporre la cancellazione di un atto indebitamente registrato nel Registro degli atti di matrimonio.

Ciò pur a voler prescindere dal fatto che non sussiste in capo al Prefetto una posizione di generale sovraordinazione al Sindaco quale Ufficiale di stato civile, che gli consenta di sostituirsi sempre e comunque al titolare della funzione.

III) - Violazione del procedimento; violazione e falsa applicazione della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Dal decreto prefettizio impugnato, adottato sulla base della Circolare ministeriale richiamata, emerge che non è stata data la comunicazione di avvio del procedimento alle parti interessate, "considerato che sussistono ragioni di celerità del procedimento derivanti dall'esigenza di evitare che le trascrizioni effettuate producano ulteriori effetti pregiudizievoli per l'unitarietà dell'ordinamento giuridico e che, in ogni caso, il presente provvedimento riveste natura vincolata e l'eventuale partecipazione degli interessati non potrebbe incidere sul suo contenuto dispositivo".

Anche sotto questo profilo, a parere della parte ricorrente, il decreto impugnato va considerato illegittimo perché il Prefetto ha invocato erroneamente la legge n. 241 del 1990 ed, in particolare, l'articolo 21-nonies, posto che la trascrizione dell'atto di matrimonio non costituisce affatto un "provvedimento" amministrativo ma un atto pubblico formale con effetto dichiarativo e di certificazione, in quanto tale atto non ha natura costitutiva ma meramente certificativa e di pubblicità.

In sostanza, la trascrizione di un atto di matrimonio ha funzione di pubblicità-notizia e, come tale, non costituisce atto conclusivo di un procedimento amministrativo e, quindi, come non è applicabile l'articolo 7 della non è invocabile l'art. 21 nonies della legge n. 241/1990.

Peraltro, in base alla legge richiamata, il potere di annullamento d'ufficio è attribuito, in primo luogo, in astratto, all'organo che lo ha emanato (nel caso di specie, al Sindaco) ma, come detto, in concreto, a tale Organo la normativa vigente non attribuisce il potere di annullare la trascrizione di un matrimonio e, quindi, il citato articolo 21 nonies risulta inapplicabile nella fattispecie.

Con memoria recante motivi aggiunti depositata il 4.2.2015, la parte ricorrente ha impugnato il decreto del Prefetto di Roma del 4 dicembre 2014, con il quale

è stato nominato un delegato per l'esecuzione dell'annotazione dell'impugnato decreto di annullamento delle trascrizioni oggetto di causa, nonché del relativo verbale di annotazione nei registri dello stato civile del 5 dicembre 2014.

L'Amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso ed ha affermato l'infondatezza delle censure di parte ricorrente.

A sostegno delle proprie ragioni, l'Amministrazione ha prodotto note, memorie e documenti per sostenere la correttezza del proprio operato.

Alla camera di consiglio del 27 novembre 2011 la parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

All'udienza pubblica del 12 febbraio 2015, l'Amministrazione resistente ha rinunciato ai termini utili per trattare i motivi aggiunti di cui alla memoria di parte ricorrente depositata il 4.2.2015, e la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

Diritto

1. Il Collegio, preliminarmente, esamina l'eccezione di inammissibilità del ricorso per nullità della procura alle liti, proposta dall'Amministrazione resistente.

Al riguardo, è stato rilevato che, ai sensi dell'art. 83 c.p.c. la procura alle liti "può essere anche apposta in calce o a margine della citazione, del ricorso, del controricorso ... in tali casi l'autografia della sottoscrizione della parte deve essere certificata dal difensore". Nella procura a margine del ricorso notificato a mani al Ministero dell'Interno presso l'Avvocatura dello Stato, invece, la sottoscrizione del legale rappresentante del Comune di Roma Capitale e del sindaco di Roma capitale Ignazio Roberto Marino reca una cancellatura con bianchetto ed appare apposta con timbro a stampa, come si evince dall'originale della copia notificata che si produce. La stessa sottoscrizione del legale Avv. Rodolfo Murra, deputata a certificare l'autografia della sottoscrizione della parte, non è originale ma fotocopiata, come si evince chiaramente dal raffronto con la sottoscrizione dello stesso legale apposta con penna di colore verde in calce a ricorso.

Da ciò, a parere della parte resistente, deriverebbe la nullità assoluta della procura alle liti con conseguente inammissibilità del ricorso.

Il Collegio ritiene infondata tale eccezione in quanto, in relazione alla procura ad litem apposta sul ricorso introduttivo del giudizio di Roma Capitale ed, in particolare, all'originalità delle sottoscrizioni del Sindaco e del difensore autenticante apposte sulla copia dell'atto notificata alla controparte, deve ritenersi sufficiente che la procura sia apposta in modo olografo sull'originale del ricorso depositato presso il giudice, non assumendo particolare rilievo il fatto che quella riprodotta sugli atti notificati alle controparti sia una copia della prima.

Infatti, "qualora l'originale del ricorso rechi la firma del difensore munito di procura speciale nonché l'autenticazione, ad opera del medesimo, della sottoscrizione della parte che gli ha conferito la procura, la mancanza degli stessi elementi sulla copia notificata non determina l'inammissibilità del ricorso se reca elementi idonei a dimostrare la provenienza dell'atto dal difensore munito di mandato speciale, tra i quali è da ritenere compresa l'attestazione dell'ufficiale giudiziario in ordine alla richiesta di notificazione, formalità

risultante nella copia del controricorso notificata alla ricorrente principale" (Cassazione civile sez. lav. 22 novembre 2010 n. 23625).

Del resto, l'esistenza e la validità del mandato ad litem vanno desunte dall'originale e non dalla copia notificata alla controparte, trattandosi non di un atto che deve spiegare i suoi effetti nei confronti della parte convenuta o appellata, ma attinente alla ritualità e quindi all'ammissibilità dell'impugnazione (cfr. Cassazione civile sez. lav. 19 aprile 1980 n. 2578).

Nel caso di specie, vi è una procura con sottoscrizione autografa sull'originale del ricorso, notificato in data anteriore al deposito in giudizio, sicché l'eccezione deve ritenersi infondata.

2. In parte fondata risulta, invece, l'eccezione di carenza di interesse ad agire proposta dall'Amministrazione resistente.

Sotto questo profilo è stato osservato che Roma Capitale ed il Sindaco (il quale ha agito anche in proprio e non solo quale legale rappresentante del Comune) non hanno interesse a proporre e coltivare il ricorso introduttivo del giudizio, perché dal provvedimento impugnato non può derivare loro alcuna lesione di interessi che tali Soggetti possano rappresentare in quanto tali.

Il Collegio ritiene infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire del Sindaco di Roma Capitale, posto che questi, quale Ufficiale di stato civile, ha interesse a contrapporsi ad un atto prefettizio ritenuto errato, avente ad oggetto i registri di stato civile, sui quali egli ha una specifica competenza, seppure delegata.

E', invece, fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire di Roma Capitale, perché è vero (come rappresentato dalla parte ricorrente) che tale Ente locale è il più prossimo ai cittadini dei cui interessi è l'organismo esponenziale, ma l'oggetto della controversia non attiene a funzioni o attività di sua competenza, discutendosi dell'esercizio di funzioni statali delegate al Sindaco.

Quindi, Roma Capitale non vanta un interesse giuridicamente rilevante e differenziato a contestare il provvedimento impugnato.

3. Va, infine, respinta l'eccezione di improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione del decreto del Prefetto di Roma del 4 dicembre 2014, con il quale è stato nominato un delegato per l'esecuzione dell'annotazione dell'impugnato decreto di annullamento delle trascrizioni oggetto di causa, nonché del relativo verbale di annotazione nei registri dello stato civile del 5 dicembre 2014 (prodotti in giudizio).

Tale eccezione è da disattendere in quanto l'atto indicato (come evidenziato in fatto) è stato impugnato - deducendone l'illegittimità derivata - con memoria recante motivi aggiunti depositata il 4.2.2015. In ordine ad essi, la difesa dell'Amministrazione ha rinunciato, in udienza, ad invocare i termini a difesa.

4. Passando all'esame del merito della controversia, il Collegio ritiene opportuno, anzitutto, prendere in considerazione il quadro normativo e giurisprudenziale relativo alla celebrazione ed alla trascrizione dei matrimoni celebrati in Italia e all'estero.

L'art. 27, comma 1, della legge n. 218/1995 (recante la riforma del diritto internazionale privato), stabilisce che "la capacità matrimoniale e le altre condizioni per contrarre matrimonio sono regolate dalla legge nazionale di ciascun nubendo al momento del matrimonio".

Tale disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 115 del codice civile,

secondo cui "il cittadino è soggetto alle disposizioni contenute nella sezione prima di questo capo, anche quando contrae matrimonio in paese straniero secondo le forme ivi stabilite".

Da tali disposizioni deriva che – a prescindere della validità formale del matrimonio celebrato applicando una legge straniera –, all'ufficiale di stato civile italiano spetta, ai fini della trascrizione, il potere/dovere di verificare la sussistenza dei requisiti sostanziali necessari (avuto riguardo alla normativa nazionale) per celebrare un matrimonio che possa avere effetti giuridicamente rilevanti.

Sotto questo profilo, ai sensi del codice civile, la diversità di sesso dei nubendi costituisce un requisito sostanziale necessario affinché il matrimonio produca effetti giuridici nell'ordinamento interno, posto che, allo stato, l'istituto del matrimonio si fonda sulla diversità di sesso dei coniugi, come si evince dall'art. 107 c.c., il quale stabilisce che l'ufficiale dello stato civile "riceve da ciascuna delle parti personalmente, l'una dopo l'altra, la dichiarazione che esse si vogliono prendere rispettivamente in marito e in moglie, e di seguito dichiara che esse sono unite in matrimonio".

In linea con tale assunto si pongono gli articoli 108, 143 e 143 bis del codice civile, e l'art. 64, comma 1, lett. e) del d.P.R. n. 396/2000.

La normativa nazionale, che non consente la celebrazione del matrimonio tra persone dello stesso sesso e la sua trascrizione nei registri dello stato civile, è stata ritenuta costituzionalmente legittima.

Con sentenza n. 138 del 2010 la Corte Costituzionale ha, infatti, affermato che l'art. 29 Cost. si riferisce alla nozione di matrimonio definita dal codice civile come unione tra persone di sesso diverso e questo significato del precetto costituzionale non può essere superato con un'interpretazione creativa né, peraltro, con specifico riferimento all'art. 3, comma 1, Cost., le unioni omosessuali possono essere ritenute tout court omogenee al matrimonio.

Con sentenza n. 170 dell'11 giugno 2014, la Consulta è intervenuta sulla normativa che prevede l'automatica cessazione degli effetti civili del matrimonio in caso di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei due coniugi, affermando che "la nozione di matrimonio presupposta dal Costituente (cui conferisce tutela l'art. 29 Cost.) è quella stessa definita dal codice civile del 1942 che stabiliva e tuttora stabilisce che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso (sentenza n. 138 del 2010", (punto 5.2. del Considerato in diritto), e segnalando il requisito dell'eterosessualità del matrimonio (punto 5.1. del Considerato in diritto).

La Consulta ha stabilito che tra le formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., in grado di favorire il pieno sviluppo della persona umana nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico, rientra anche l'unione omosessuale ma ha evidenziato che spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità politica, individuare con atto di rango legislativo le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette, scegliendo, in particolare, se equiparare tout court il matrimonio omosessuale a quello eterosessuale, ovvero introdurre forme diverse di riconoscimento giuridico della stabile convivenza della coppia omosessuale.

In tale contesto, la Corte costituzionale ha ritenuto di poter intervenire solo per tutelare specifiche situazioni, come avvenuto con le sentenze n. 559 del 1989 e n. 404 del 1988, in materia di locazioni e di assegnazione di alloggi di edilizia

residenziale per le convivenze more uxorio.

In sostanza, allo stato dell'attuale normativa nazionale italiana, il matrimonio celebrato all'estero tra persone dello stesso sesso risulta privo dei requisiti sostanziali necessari per procedere alla sua trascrizione, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 396/2000, come confermato dalla giurisprudenza, la quale ha affermato che "l'intrascrivibilità delle unioni omosessuali dipende non più dalla loro inesistenza e neppure dalla invalidità, ma dalla loro inidoneità a produrre, quali atti di matrimonio, qualsiasi effetto giuridico nell'ordinamento italiano" (cfr. Corte di Cassazione, sentenza n. 4184 del 2012, richiamata da entrambe le parti in causa, la quale ha ad oggetto una vicenda analoga a quella oggetto del presente giudizio, relativa ad una richiesta di trascrizione di un matrimonio contratto all'estero da due cittadini italiani dello stesso sesso, rifiutata dall'ufficiale di stato civile del Comune di Latina. Sul punto, cfr. anche Corte di Cassazione, sentenze n. 1808 del 1976, n. 1304 del 1990, n. 1739 del 1999, n. 7877 del 2000).

A tale riguardo, come correttamente rilevato dall'Amministrazione resistente, non assume particolare rilievo, in senso contrario, l'art. 65 della legge n. 218/1995, considerato che l'atto di matrimonio celebrato all'estero, sebbene soggetto a determinate forme solenni che prevedono la ricezione della volontà dei nubendi da parte dei soggetti investiti di un pubblico ufficio, non risulta assimilabile ad un provvedimento proveniente dall'autorità amministrativa o giurisdizionale, costituendo un atto negoziale che non incide sull'individuazione della normativa che disciplina gli effetti del matrimonio nell'ordinamento interno (cfr. la richiamata sentenza della Corte di Cassazione n. 4184 del 2012, che va condivisa a prescindere dall'isolato precedente contrario del Tribunale di Grosseto del 3-9 aprile 2014, annullato in sede di reclamo della Corte d'appello di Firenze con decreto del 19 settembre 2014).

La disciplina nazionale non risulta in aperto contrasto con la normativa europea, se si considera quanto stabilito dagli articoli 12 della CEDU e 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (cd. "Carta di Nizza"). L'articolo 12 della CEDU, infatti, stabilisce che "uomini e donne in età adatta hanno diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le leggi nazionali regolanti l'esercizio di tale diritto", e, quindi, fa riferimento alla nozione tradizionale di matrimonio fondato sulla diversità di sesso dei nubendi, rinviando alla legislazione dei singoli Stati per la disciplina delle condizioni che regolano l'esercizio del diritto.

L'articolo 9 della Carta di Nizza, invece, prevede che "il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio", omettendo il riferimento alla diversità di sesso dei nubendi e lasciando, così, al legislatore nazionale la possibilità di riconoscere le unioni tra persone dello stesso sesso.

In tale contesto normativo europeo, la Corte Europea dei diritti dell'uomo, con pronuncia del 24 giugno 2010 (Prima Sezione, caso Schalk e Kopf contro Austria: in un caso analogo a quello oggetto del presente giudizio), ha affermato che il rifiuto dell'ufficiale di stato civile di adempiere le formalità richieste per la celebrazione di un matrimonio tra persone dello stesso sesso non contrasta con la CEDU, osservando che il matrimonio ha connotazioni sociali e culturali radicate che possono differire molto da una società all'altra sicché, va rimessa ai legislatori nazionali di ciascuno Stato aderente la

decisione di permettere o meno il matrimonio omosessuale e la conseguente decisione in merito alla trascrivibilità o meno dello stesso (cfr. Corte di giustizia UE nella sentenza 31.5.2001, cause riunite C-122/99 P e C-125/99 P, circa la nozione di matrimonio come "unione di due persone di sesso diverso").

Concludendo sul punto, va detto che, allo stato dell'attuale normativa e fatto salvo un intervento legislativo al riguardo, che ponga la legislazione del nostro Paese in linea con quella di altri Stati, europei e non, le coppie omosessuali non vantano in Italia né un diritto a contrarre matrimonio, né la pretesa alla trascrizione di unioni celebrate all'estero, anche se le unioni tra persone dello stesso sesso non possono essere considerate contrarie all'ordine pubblico (cfr. la richiamata sentenza della Corte di Cassazione n. 4184 del 2012).

5. In tale contesto, la circolare del 7 ottobre 2014 del Ministro dell'Interno non risulta illegittima nella parte in cui si afferma l'intrascrivibilità dei matrimoni tra persone dello stesso sesso derivante "dalla loro inidoneità a produrre, quali atti di matrimonio, qualsiasi effetto giuridico nell'ordinamento italiano", in considerazione del difetto di un requisito sostanziale richiesto dalla normativa vigente in materia di stato e capacità delle persone (la diversità di sesso dei nubendi) che non può essere superato dalla mera circostanza dell'esistenza di una celebrazione valida secondo la lex loci ma priva dei requisiti sostanziali prescritti dalla legge italiana relativamente allo stato e alla capacità delle persone.

Tuttavia, va esaminata la legittimità dell'ultima parte della medesima circolare, avente ad oggetto il potere di intervento diretto del Prefetto sui registri dello stato civile, sulla base del quale sono stati adottati i decreti prefettizi impugnati.

6. Al riguardo, va rilevato che – come correttamente osservato dall'Amministrazione resistente –, l'attività di tenuta dei registri dello stato civile rientra nell'ambito delle competenze statali, svolte in via delegata, secondo le previsioni dell'art. 1 comma 2 del D.P.R. 396/2000, dal sindaco quale ufficiale del Governo o da chi lo sostituisce a norma di legge, ai sensi dell'art. 54 del TUEL (attinente alle "attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale") il cui comma 3 prevede che il sindaco sovrintende alla tenuta dei registri dello stato civile in qualità di ufficiale di Governo.

A parere della parte resistente, in tale ambito rientra un potere di sovraordinazione dell'amministrazione dello Stato rispetto all'attività svolta dal sindaco, posto che in questa veste il sindaco non rappresenta la comunità locale ma attua la legge nazionale ed è, perciò, tenuto, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. 396/2000, "... ad uniformarsi alle istruzioni che vengono impartite dal Ministero dell'interno".

Da ciò, il Ministero dell'Interno desume una relazione gerarchica intercorrente con il potere esecutivo rispetto ai servizi di competenza statale, posto che il citato articolo 9 del d.P.R. n. 396/2000 prevede anche che "la vigilanza sugli uffici dello stato civile spetta al Prefetto".

In sostanza, al Prefetto, quale organo territoriale del Governo (e, quindi, titolare della funzione di stato civile in ambito provinciale) spetterebbe il potere di annullare atti non conformi al quadro normativo vigente, adottati dal sindaco (o da un suo delegato) nell'esercizio di una funzione statale.

Il potere di annullamento d'ufficio in via gerarchica costituirebbe espressione del medesimo interesse pubblico alla regolare ed uniforme tenuta dei registri

dello stato civile garantito con il riconoscimento del potere di indirizzo e di vigilanza sugli uffici dello stato civile (citato art. 9) e di intervento sostitutivo in caso di inerzia da parte degli ufficiali di stato civile (citato art. 54, comma 11). Sul punto, l'Amministrazione resistente ha osservato che anche la giurisprudenza ha affermato che nelle materie di competenza statale nelle quali il Sindaco agisce nella veste di ufficiale del Governo, spetta al Prefetto promuovere ogni misura idonea a garantire l'unità di indirizzo e di coordinamento, promuovendo le misure occorrenti e svolgendo, così, una fondamentale funzione di garante dell'unità dell'ordinamento in materia, anche esercitando "il potere di annullamento d'ufficio degli atti adottati dal sindaco quale ufficiale di governo, che risultano essere illegittimi o che comunque minano la menzionata unità di indirizzo" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 giugno 2008, n. 3076).

Per completezza, va rilevato che la parte resistente ha anche negato la violazione dell'art. 95 del d.P.R. n. 396/2000 ("Delle procedure giudiziali di rettificazione relative agli atti dello stato civile e delle correzioni"), osservando che detta norma sarebbe applicabile al singolo che intenda ottenere la rettificazione di un atto dello stato civile che lo riguarda e non al Ministro dell'interno (e, per esso, al Prefetto) che, in quanto titolare della funzione di stato civile, si proponga di rimuovere gli effetti di atti illegittimamente posti in essere, in contrasto con una sua precisa direttiva, da parte del sindaco in veste di ufficiale del Governo, in spregio alla propria posizione di subordinazione rispetto ad esso.

Quanto all'annotazione a margine dei registri dello stato civile del decreto prefettizio, è stato precisato che si tratta di una operazione materiale, conseguente al provvedimento di annullamento, resa necessaria dalla particolare natura della trascrizione e dalla necessità di rimuovere gli effetti di un atto illegittimamente posto in essere e non consentito dall'attuale ordinamento dello stato civile: quindi, tale adempimento non sarebbe in contrasto con l'art. 453 c.c., che riguarda le ipotesi di ulteriori annotazioni in calce a quelle correttamente eseguite e non (come nel caso di specie) una mera operazione esecutiva del decreto prefettizio, conseguente all'esercizio del potere di annullamento d'ufficio di un atto illegittimamente trascritto, che si fonda sulla sovraordinazione del Prefetto rispetto all'Ufficiale di stato civile. Riguardo, infine, alla correttezza della procedura seguita per l'annullamento d'ufficio, l'Amministrazione resistente ha affermato di aver correttamente applicato la legge n. 241 del 1990, omettendo (per le ragioni espressamente evidenziate nel provvedimento impugnato: gravi ragioni di urgenza consistenti nell'esigenza di evitare il grave vulnus per la certezza del diritto e l'unitarietà dell'ordinamento) di comunicare agli interessati l'avvio del procedimento, ed applicando il principio del *contrarius actus* il quale impone che, in sede di ritiro di un precedente provvedimento, vengano rispettate le medesime formalità previste per l'atto annullato, ponendo in essere tutte le conseguenti attività necessarie, tra le quali rientra l'annotazione del decreto prefettizio di annullamento delle trascrizioni matrimoniali, sicché l'annotazione non viola l'art. 453 del codice civile.

Sempre sotto il profilo della disciplina del potere di annullamento d'ufficio, l'Amministrazione resistente ha affermato l'applicabilità dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, in quanto – contrariamente a quanto sostenuto dalla

parte ricorrente -, la trascrizione nel registro dell'atto di matrimonio integra un provvedimento amministrativo e, quindi, è soggetto alla disciplina della legge n. 241 del 1990.

7. Il Collegio ritiene che le censure di parte ricorrente aventi ad oggetto i poteri dell'Amministrazione centrale in materia di stato civile siano fondate e debbano essere accolte, nei limiti di seguito indicati.

7.1. La disciplina dello stato civile prevede che "Nessuna annotazione può essere fatta sopra un atto già iscritto nei registri se non è disposta per legge ovvero non è ordinata dall'autorità giudiziaria" (art. 453 c.c.).

Il DPR n. 396/2000 (recante il Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127) prevede che "Gli atti dello stato civile sono redatti secondo le formule e le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno" (art. 12, comma 1); "L'ufficiale dello stato civile non può enunciare, negli atti di cui è richiesto, dichiarazioni e indicazioni diverse da quelle che sono stabilite o permesse per ciascun atto" (art. 11, comma 3); "Le annotazioni disposte per legge od ordinate dall'autorità giudiziaria si eseguono per l'atto al quale si riferiscono, registrato negli archivi di cui all'articolo 10, direttamente e senza altra formalità dall'ufficiale dello stato civile di ufficio o su istanza di parte" (art. 102, comma 1); "Gli atti dello stato civile sono chiusi con la firma dell'ufficiale dello stato civile competente. Successivamente alla chiusura gli atti non possono subire variazioni" (art. 12, comma 6).

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.

Conferme in tal senso si traggono anche dalle ulteriori norme di seguito indicate.

L'art. 5, comma 1, lettera a), del D.P.R. 396/2000, prevede che "L'ufficiale dello stato civile, nel dare attuazione ai principi generali sul servizio dello stato civile di cui agli articoli da 449 a 453 del codice civile e nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675, espleta i seguenti compiti: a) forma, archivia, conserva e aggiorna tutti gli atti concernenti lo stato civile" mentre, l'art. 98 del D.P.R. n. 396/2000 prevede che "L'ufficiale dello stato civile, d'ufficio o su istanza di chiunque ne abbia interesse, corregge gli errori materiali di scrittura in cui egli sia incorso nella redazione degli atti mediante annotazione dandone contestualmente avviso al prefetto, al procuratore della Repubblica del luogo dove è stato registrato l'atto nonché agli interessati".

In sostanza, l'ufficiale di stato civile ha solo il potere di aggiornare i Registri e di correggere gli eventuali errori materiali.

L'art. 95, comma 1, del D.P.R. n. 396/2000, stabilisce che "Chi intende promuovere la rettificazione di un atto dello stato civile o la ricostituzione di un atto distrutto o smarrito o la formazione di un atto omesso o la cancellazione di un atto indebitamente registrato, o intende opporsi a un rifiuto dell'ufficiale dello stato civile di ricevere in tutto o in parte una dichiarazione o di eseguire una trascrizione, una annotazione o altro adempimento, deve proporre ricorso al tribunale nel cui circondario si trova l'ufficio dello stato civile presso il quale

è registrato l'atto di cui si tratta o presso il quale si chiede che sia eseguito l'adempimento", mentre l'art. 109, del D.P.R. n. 396/2000, specifica che "I tribunali della Repubblica sono competenti a disporre le rettificazioni e le correzioni di cui ai precedenti articoli anche per gli atti dello stato civile ricevuti da autorità straniera, trascritti in Italia, ed a provvedere per la cancellazione di quelli indebitamente trascritti".

In definitiva, tali disposizioni non prevedono competenze o poteri di annullamento o di autotutela aventi ad oggetto la trascrizione di matrimoni, ma solo la possibilità di disporre l'annotazione di rettificazioni operate dall'Autorità giudiziaria (ex art. 69, comma 1, lett. i, del DPR n. 396/2000), come si evince dal D.M. 5 aprile 2002, il quale, nel prescrivere le formule tassative di annotazione (cfr. artt. 11, comma 3, e 102, comma 1, del D.P.R. n. 396/2000), all'Allegato A) formula n. 190, stabilisce quanto segue: "Annotazione di provvedimento di rettifica (artt. 49, 69 e 81 del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396). Con provvedimento del Tribunale di ... n. ... in data ... l'atto di cui sopra è stato così rettificato (inserire specificamente le rettificazioni così come sono state disposte) ...". Non si rinvenivano altre previsioni contenute nel citato articolo 69 che dispongano l'annotazione di qualche diverso provvedimento del genere, ovvero formule di cui al DM 5 aprile 2002 che si riferiscano ad atti del genere adottati dall'Autorità amministrativa.

Quindi, una trascrizione nel Registro degli atti di matrimonio può essere espunta e/o rettificata solo in forza di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria e non anche adottando un provvedimento amministrativo da parte dell'Amministrazione centrale, neanche esercitando il potere di sovraordinazione che, effettivamente, il Ministro dell'Interno vanta sul Sindaco in tema di stato civile.

L'art. 9 del D.P.R. n. 396/2000, infatti, conferisce al Ministro dell'Interno il potere di "indirizzo" ed al Prefetto il potere di "vigilanza" sugli Uffici. Tale potere trova specificazione nel medesimo decreto presidenziale ove si indicano quali sono gli atti dei quali si deve dare comunicazione al Prefetto prevedendo, all'articolo 104, le verificazioni che egli deve compiere presso gli uffici di stato civile che (ex articolo 105) si concludono con la redazione di un verbale e non con la modifica delle risultanze dei registri di stato civile o con l'adozione di provvedimenti destinati a tal fine.

In sostanza, anche sotto questo profilo, la normativa di riferimento non prevede un potere di annullamento o di intervento diretto dell'Amministrazione centrale sugli atti dello stato civile.

Ad una diversa conclusione il Collegio, a fronte della normativa sopra descritta, ritiene che non si possa giungere neanche seguendo il precedente giurisprudenziale segnalato dalla difesa erariale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 giugno 2008, n. 3076), peraltro attinente ad una fattispecie e ad un caso non omogenei all'oggetto del presente giudizio.

La decisione invocata dall'Amministrazione ha esaminato i rapporti esistenti tra Prefetto e Sindaco in materia di pubblica sicurezza, così come disciplinati dalla legge 1° aprile 1981 n. 121, individuando fra le due autorità la sussistenza di un rapporto di dipendenza funzionale, configurato dalla normativa primaria e, in particolare, dall'art. 15 della legge n. 121 cit., che attribuisce al Prefetto (e al Questore su delega del primo) il potere di assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza nei Comuni, con la conseguenza che

rimane sospesa la competenza dell'autorità locale in materia.

Ciò porta a concludere per l'esercizio congiunto delle competenze amministrative in materia di pubblica sicurezza, frutto di un assetto che, come condivisibilmente rileva la sentenza, su di un rapporto di gerarchia, sia pure "funzionale", fra i due organi.

Tale situazione non è dato di riscontrare nella fattispecie in esame, nella quale non vi è alcuna cogestione della materia. In particolare, la normativa:

- da un lato, esclude qualsivoglia intervento sostitutivo del Prefetto (se non quello, espressamente previsto, per il caso di inerzia del Sindaco);
- dall'altro, attribuisce ad un organo terzo, in via esclusiva, il potere di incidere sui registri dello stato civile, così come risultano gestiti dal Sindaco.

E' forse solo il caso di ribadire che la particolarità dell'intervento dell'autorità giudiziaria trova fondamento nel diverso rilievo che l'ordinamento attribuisce alla materia dello stato civile rispetto alla gestione della pubblica sicurezza, che si caratterizza più per l'aspetto tecnico-operativo, che ben giustifica l'esistenza di un rapporto di dipendenza gerarchic-funzionale fra Prefetto e Sindaco.

Né un potere del genere può evincersi dall'art. 54, commi 3 ed 11, del TUEL (richiamato nel decreto prefettizio), posto che tali disposizioni prevedono il potere del Prefetto di sostituirsi al Sindaco in caso di inerzia di quest'ultimo nel sovrintendere agli uffici di stato civile.

Al riguardo, va rilevato, da una parte, che il potere sostitutivo può essere esercitato solo "nel caso di inerzia del Sindaco" (e non, come nel caso di specie, nell'ipotesi in cui il Sindaco abbia esercitato le funzioni) e, dall'altro, che il Prefetto -sostituendosi al Sindaco (come detto, solo in caso di inerzia) non potrebbe esercitare poteri maggiori di quelli vantati da questo ultimo il quale non può annullare le trascrizioni, sicché atti del genere non può assumerli neanche il Prefetto. Tale facoltà risulta inibita dovendo il Sindaco (e, quindi, anche l'Amministrazione centrale) ricorrere al giudice in casi del genere, fatta salva l'ipotesi della rettifica di meri errori materiali (ex art. 98, del D.P.R. n. n. 396/2099). Solo questo (e non altri) costituisce oggetto di un potere di intervento successivo permesso all'Ufficiale dello stato civile.

Questo conferma che spetta solo all'Autorità giudiziaria disporre la cancellazione di un atto indebitamente registrato nel Registro degli atti di matrimonio, posto che: le registrazioni dello stato civile non possono subire variazioni se non nei limitati casi descritti e normativamente previsti in modo espresso; l'ufficiale di stato civile ha solo il potere di aggiornare i registri e di correggere gli errori materiali; ogni rettificazione o cancellazione è attribuita alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria; fra le annotazioni possibili nel registro dei matrimoni non è previsto alcun atto di annullamento o di autotutela ma, solo, l'annotazione della rettificazione giudiziaria.

Come detto, una volta eseguita la trascrizione di un atto nel registro degli atti di matrimonio (ai sensi dell'art. 63 del Regolamento), la stessa possa subire modificazioni o cancellazioni solo in forza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria e non anche a causa dell'adozione di un provvedimento amministrativo.

Del resto, se fosse configurabile un potere di sovraordinazione del Prefetto rispetto al Sindaco (quale quello descritto dall'Amministrazione resistente), esercitabile attraverso un potere di annullamento da parte dell'autorità amministrativa centrale (omettendo di applicare il citato articolo 95 del D.P.R.

n. 396/2000), tale potere non sarebbe configurabile solo in capo al Ministero dell'Interno ma anche in capo all'Ufficiale di stato civile. Il Sindaco non vanterebbe solo il potere di aggiornamento (ex art. 5 del Regolamento) e correzione di errori materiali (ex art. 98 del Regolamento) ma un vero e proprio potere di revisione degli atti di stato civile.

Tuttavia, l'esistenza di tale potere e la possibilità di adottare i relativi provvedimenti conseguenti dovrebbe trovare espressione e previsione nella disciplina dello stato civile ed, invece, non si fa menzione di tutto ciò né all'art. 69 del D.P.R. 396/2000, che disciplina le annotazioni, né nel D.M. 5 aprile 2002, che (come detto) contiene le formule tassative delle annotazioni stesse. Inoltre, se tale potere esistesse non ci sarebbe bisogno di prevedere espressamente ed in maniera puntuale, all'art. 98, il potere per l'Ufficiale di stato civile di procedere alle correzioni di errore materiale.

Infine, se (come sostiene l'Amministrazione resistente) il Titolo XI del D.P.R. n. 396/2000 non fosse destinato a disciplinare anche le iniziative dell'autorità amministrativa, ma solo quelle dei terzi, non si spiegherebbe perché nel medesimo titolo sono disciplinate le ipotesi di "rettificazione" e "cancellazione" all'art. 95 e le ipotesi di "correzione di errore materiale" all'art. 98, rimettendosi le prime alla decisione dell'autorità giudiziaria e solo le seconde all'autorità amministrativa.

Tali conclusioni non mutano neanche prendendo in considerazione ed applicando la disciplina generale sul procedimento amministrativo contenuta nella legge n. 241 del 1990, la quale, all'articolo 21-bis stabilisce che "Il provvedimento amministrativo illegittimo ... può essere annullato d'ufficio, ..., dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.". In sostanza, in base al principio della riserva di legge dettato in materia (cfr. art. 97. co. 3, Cost.), affinché ad un organo amministrativo possa annullare d'ufficio un provvedimento adottato da un altro organo, occorre una espressa previsione di legge.

Nel caso di specie, come detto, manca una norma di rango primario che, espressamente, conferisca all'Amministrazione centrale il potere di adottare, in casi del genere, un atto di annullamento d'ufficio.

Quindi, i provvedimenti impugnati, sotto questo profilo, risultano illegittimi e vanno annullati.

7.2. Quanto sopra induce a disattendere le censure aventi ad oggetto l'asserita violazione delle norme procedurali di cui agli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990.

Per completezza, però, va rilevato che è condivisibile l'orientamento secondo il quale la trascrizione nel registro dell'atto di matrimonio deve intendersi quale atto avente natura amministrativa, e non (come sostenuto dalla parte ricorrente) un mero "atto pubblico formale" con effetto dichiarativo e di certificazione, sottratto alla disciplina pubblicistica.

Come correttamente osservato dall'Amministrazione resistente, infatti, costituiscono atti amministrativi gli atti giuridici di diritto pubblico compiuti dai soggetti attivi della pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa.

Tra tali atti, che possono concretizzarsi in atti di accertamento consistenti nella constatazione obiettiva di fatti o situazioni, rientrano i certificati che integrano dichiarazioni di conoscenza di qualità personali di un soggetto o della titolarità

di status, capacità o diritti o dell'esistenza di rapporti giuridici.

I certificati sono rilasciati in base a constatazioni dirette della pubblica amministrazione o alle risultanze di atti in suo possesso e, ai fini che interessano in questa sede, il fatto che gli atti in questione abbiano natura certificativa non induce a negare che la trascrizione del matrimonio debba essere considerata un provvedimento amministrativo e non "un atto pubblico formale" con effetto meramente dichiarativo e di certificazione, perché anche atti del genere vanno considerati atti amministrativi.

8. Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato e debba essere accolto.

9. Sussistono gravi ed eccezionali motivi – legati alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate – per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile per carenza di interesse il ricorso proposto da Roma Capitale;
- accoglie il ricorso proposto dal Sindaco del Comune di Roma, nei limiti indicati in motivazione, e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati;
- dispone la integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti in causa;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente Autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, per procedere all'oscuramento delle generalità degli altri dati identificativi di L. T. manda alla Segreteria di procedere all'annotazione di cui ai commi 1 e 2 della medesima disposizione, nei termini indicati.