

Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 13 ottobre – 1 dicembre 2016, n. 5047

Presidente Maruotti – Estensore Santoleri

Fatto e diritto

1. Con atto del 30 settembre 2014, il Sindaco di Udine ha iscritto - nel registro dei matrimoni presso l'ufficio di stato civile – il matrimonio contratto nel 2010 in Sudafrica dalla signora appellata (residente in Belgio ed iscritta all'anagrafe del Comune di Udine), con una persona dello stesso sesso, di nazionalità sudafricana.

Dando seguito ad una nota del Ministero dell'Interno di data 7 ottobre 2014 (che ha rilevato come tale trascrizione non sia consentita dal d.P.R. n. 396 del 2000), il Prefetto di Udine – in data 9 ottobre 2014 - ha dapprima invitato il Sindaco ad annullare tale trascrizione e poi, con decreto di data 27 ottobre 2014, in applicazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990 ha disposto l'«annullamento d'ufficio» della trascrizione del matrimonio, nominando un delegato, che ha annotato l'atto di annullamento nel registro dei matrimoni.

2. Con il ricorso di primo grado n. 457 del 2014 (proposto al TAR per il Friuli Venezia Giulia), l'appellata ha impugnato gli atti sopra indicati, chiedendo la declaratoria della loro nullità ovvero il loro annullamento, per vari profili di violazione di legge, per incompetenza assoluta e difetto assoluto di attribuzione.

Il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Udine si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

3. Con la sentenza impugnata, il TAR ha accolto il ricorso ed ha annullato gli atti impugnati.

In particolare, il TAR ha ritenuto che:

- sussiste per la controversia la giurisdizione amministrativa generale di legittimità, ai sensi dell'art. 7 del codice del processo amministrativo, perché oggetto del giudizio è il provvedimento del Prefetto di data 27 ottobre 2014 (e non lo status di coloro che hanno contratto il matrimonio);

- sussiste l'interesse della appellata ad ottenere l'annullamento del medesimo provvedimento del Prefetto;

- va estromesso dal giudizio il Comune di Udine, che non ha un «reale interesse al ricorso, tale da giustificare un suo intervento in causa»;

- per esaminare se sia legittimo o meno il provvedimento del Prefetto, va esaminata preventivamente la questione se l'ordinamento italiano consenta «la trascrizione di un matrimonio contratto all'estero da un cittadino italiano con una persona del medesimo sesso»;

- dalle disposizioni del codice civile e dall'art. 64 del d.P.R. n. 396 del 2000, si evince che «la trascrizione disposta dal Sindaco di Udine e poi annullata con il provvedimento prefettizio in questa sede impugnato era contraria alla legge»;

- dall'art. 453 del codice civile e dalle disposizioni del d.P.R. n. 396 del 2000, si evince che «l'ufficiale di stato civile ha solo il potere di aggiornare i registri e di correggere gli eventuali errori materiali», mentre solo l'Autorità giudiziaria può correggere «altri tipi di errori»;

- nel caso di «errori» commessi dal Sindaco, anche quale «ufficiale di governo», il Prefetto (che, ai sensi dell'art. 54, commi 3 e 11, del t.u. n. 267 del 2000, ha poteri sostitutivi solo «nel caso di inerzia del Sindaco»), non può annullare gli atti con cui si commettono tali «errori», perché «spetta solo all'Autorità giudiziaria ordinaria disporre la cancellazione di un atto indebitamente registrato nel Registro degli atti di matrimonio», mentre «l'ufficiale di stato civile ha solo il potere di aggiornare i registri e di correggere gli errori materiali»;

- la mancanza di un potere di annullamento del Prefetto si desume anche dall'art. 21 nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, per il quale «il provvedimento amministrativo illegittimo ... può essere annullato d'ufficio ... dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge», dal momento che nessuna legge attribuisce al Prefetto il potere di annullare gli atti emanati dal Sindaco, quale ufficiale di stato civile;

- la circolare del Ministro dell'Interno, di data 7 ottobre 2014, è legittima «nella parte i cui ribadisce la non trascrivibilità dei matrimoni tra persone dello stesso sesso, in quanto non prevista

dall'ordinamento italiano», mentre «risulta illegittima nella parte in cui prevede un intervento sostitutivo diretto del Prefetto sui registri di stato civile»;

- «spetta al Procuratore della Repubblica o di sua iniziativa ovvero su segnalazione del Ministro o del Prefetto, attivare il Tribunale a intervenire a norma di legge per rimuovere un atto di trascrizione palesemente illegittimo, cioè, come recita l'art. 95 del d.P.R. n. 396 del 2000, per disporre 'la cancellazione di un atto indebitamente registrato'»;

- va dunque annullato l'atto del Prefetto, da considerare illegittimo (e non nullo per il «difetto assoluto di attribuzione» disciplinato dall'art. 21 septies della legge n. 241 del 1990), poiché vi è stato un «uso errato del potere», avendo il Prefetto ed il Ministero dell'Interno – in materia di stato civile e in presenza di un illegittimo atto del Sindaco poteri di «indirizzo, di vigilanza e sostitutivi»;

- va altresì annullata la circolare del Ministero dell'Interno di data 7 ottobre 2014, nella parte in cui ha previsto un potere «prefettizio sostitutivo di annullamento».

4. La sentenza del TAR per il Friuli Venezia Giulia n. 226 del 2015 è stata impugnata sia dal Ministero dell'Interno che dalla ricorrente originaria.

4.1. Con l'appello principale, dopo aver richiamato le vicende che hanno condotto al secondo grado del giudizio, il Ministero dell'Interno:

- ha richiamato i principi affermati in casi analoghi da questo Consiglio, con le sentenze nn. 4897, 4988 e 4899 del 2015;

- ha condiviso – sino a p. 18 - i passaggi motivazionali della sentenza del TAR, per i quali il Sindaco non può disporre la trascrizione dei matrimoni contratti all'estero tra persone dello stesso sesso;

- ha dedotto – da p. 19 a p. 30 - che, in materia di stato civile, vi è «una posizione generale di sovraordinazione del Prefetto, rispetto al Sindaco», con un potere del Prefetto di «annullamento gerarchico» degli atti illegittimi del Sindaco, ai sensi dell'art. 54 del testo unico n. 267 del 2000 e dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990;

- ha dedotto – da p. 30 a p. 33 - che la sentenza del TAR sarebbe contraddittoria nell'affermare - da un lato - la natura amministrativa dell'atto del Sindaco che dispone la trascrizione del matrimonio contratto all'estero e - dall'altro - l'assenza del potere del Prefetto di annullare l'illegittimo atto del Sindaco, dovendosi ritenere sussistente tale potere, ai sensi dei medesimi art. 54 del t.u.e.l. e art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, per garantire l'esercizio uniforme, a livello nazionale, della funzione di stato civile ai fini della certezza giuridica;

- ha chiesto che, in parziale riforma della sentenza del TAR, siano caducate le sue statuizioni di annullamento della circolare ministeriale di data 7 ottobre 2014 (che ha riconosciuto in materia la sussistenza del potere dei Prefetti di annullare gli atti illegittimi degli ufficiali di stato civile) e dell'atto di annullamento, emesso dal Prefetto di Udine in data 27 ottobre 2014.

4.2. Con l'appello incidentale, la ricorrente in primo grado, così come già eccepito in primo grado dal Ministero dell'Interno e dopo aver richiamato le decisioni rese in materia dal TAR Lombardia e dal TAR Toscana, ha chiesto – sino a p. 9 –, che sia dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, poiché:

- ai sensi dell'art. 8 del codice del processo amministrativo, solo il giudice civile si può occupare delle questioni «concernenti lo stato e la capacità delle persone»;

- il provvedimento del Prefetto sarebbe stato emesso in 'carenza di potere in astratto', non potendo desumersi la sussistenza del relativo potere dal contenuto della circolare ministeriale del 7 ottobre 2014, sicché l'atto sarebbe nullo ex art. 21 septies della L. 241/90, e dunque non sarebbe in grado di 'degradare' la posizione giuridica soggettiva dei destinatari, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario;

- ove si dovessero condividere i principi affermati dal Consiglio di Stato con le sentenze nn. 4897, 4898, 4899 del 2015, si dovrebbe ammettere un 'duplice regime di impugnazioni' sul medesimo atto di trascrizione, il che non sarebbe accettabile, se non altro perché potrebbe esservi un contrasto tra giudicati.

Inoltre, l'appellante incidentale:

- ha condiviso la sentenza del TAR, sia nella parte in cui essa ha rilevato che nessuna legge ha

attribuito al Prefetto il potere di annullare gli atti del Sindaco, emessi quale ufficiale di stato civile (v. pp. 9-19 dell'appello incidentale), sia nella parte in cui essa ha rilevato che solo l'Autorità giudiziaria, su ricorso del pubblico ministero, può disporre la correzione del contenuto dei medesimi atti del Sindaco (v. pp. 20-26);

- ha lamentato (a p. 26) che la sentenza impugnata ha violato il principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, anche perché «non è necessario alla soluzione della controversia» l'esame della questione della «legittimità della trascrizione dei matrimoni fra persone dello stesso sesso contratti all'estero»;

- ha dedotto che - contrariamente a quanto ritenuto dal Ministero dell'Interno e dal Prefetto di Udine ed è stato affermato la sentenza impugnata - l'atto del Sindaco, annullato dal Prefetto, risulta conforme alle disposizioni dell'ordinamento italiano, da interpretare sulla base dei principi desumibili dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (v. pp. 26-37 dell'appello incidentale)

4.3. Con l'ordinanza n. 2980 del 22 luglio 2016, la Sezione ha respinto l'istanza del Ministero dell'Interno, con cui è stata chiesta la sospensione della esecutività della sentenza appellata.

4.4. All'udienza del 13 ottobre 2016, dopo che le parti hanno tutte rappresentato di avere un perdurante interesse alla definizione del secondo grado del giudizio, la causa è stata trattenuta per la decisione.

5. Per le ragioni che saranno esplicitate rispettivamente nei paragrafi 6, 7 e 8, ritiene la Sezione che:

a) sono inammissibili le deduzioni dell'appellante incidentale, secondo cui sussisterebbe il difetto della giurisdizione amministrativa sulla cognizione del ricorso di primo grado;

b) è fondato il motivo proposto a p. 26 dell'appello incidentale, per il quale il TAR si sarebbe dovuto pronunciare unicamente sulla legittimità degli atti del Ministero dell'Interno formalmente impugnati, e non anche sulla questione sostanziale - di per sé irrilevante nel giudizio - se il Sindaco abbia potuto disporre la trascrizione dei matrimoni fra persone dello stesso sesso contratti all'estero (sicché risultano irrilevanti le contrapposte e reiterate deduzioni formulate al riguardo dalle Amministrazioni appellanti, sino a p. 18 nell'appello principale, e dalla appellante incidentale da p. 26 a p. 37 del suo gravame);

c) sono infondate le censure di pp. 19-30 dell'appello principale del Ministero dell'Interno, proposte contro le statuizioni con cui il TAR ha annullato in parte qua la circolare ministeriale emessa il 7 ottobre 2014 e l'atto del Prefetto di Udine di data 27 ottobre 2014, poiché nessuna disposizione di legge ha attribuito agli organi del Ministero dell'Interno il potere di annullare gli atti sindacali di trascrizione nel Registro degli atti di matrimonio [potere che invece, in linea di principio, è attribuito al Governo nella sua composizione collegiale, dall'art. 2, comma 3, lettera p) della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 138, comma 1, del testo unico sugli enti locali 18 agosto 2000, n. 267].

Nei successivi paragrafi, sono dunque esplicitate le ragioni di queste statuizioni del Collegio, sintetizzate nelle lettere a), b) e c).

6. Per evidenti ragioni di ordine logico, devono essere preventivamente esaminate le censure dell'appellante incidentale, secondo cui non sussisterebbe sulla controversia la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

6.1. Va premesso che il Ministero appellante non ha formulato alcuna censura avverso la statuizione con cui la sentenza impugnata ha rilevato che sussiste la giurisdizione amministrativa di legittimità, quando è impugnato un atto del Prefetto che annulla un atto del Sindaco, emesso nella qualità di ufficiale dello stato civile.

6.2. Ciò posto, ritiene la Sezione che risultano inammissibili le censure dell'appellante incidentale, secondo cui non sussisterebbe per la controversia la giurisdizione amministrativa di legittimità.

Infatti, l'appellante incidentale, poiché ha proposto il ricorso di primo grado, non può contestare in grado d'appello la sussistenza della giurisdizione amministrativa.

Va richiamata la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, per la quale chi ha proposto un ricorso al giudice amministrativo non può poi contestare - con un motivo d'appello - la sussistenza della giurisdizione del giudice, da lui adito.

Questo principio è stato affermato nel caso in cui il ricorrente sia risultato soccombente in primo

grado e poi abbia dedotto con un motivo d'appello che sussiste il difetto di giurisdizione del giudice adito (Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4501; Sez. III, 13 aprile 2015, n. 1855; Sez. V, 27 marzo 2015, n. 1605; Sez. III, 7.4.2014, n. 1630; Sez. VI, 8.2.2013, n. 703; Sez. V, 7 febbraio 2012, n. 656; v. anche Cass., Sez. Un., ord. 24 aprile 2014, n. 9251, anche sulla configurabilità di alcuni temperamenti al principio, in questa sede non pertinenti, nonché Sez. Un., 20 ottobre 2016, n. 21260).

Tale principio, per identità di ratio, rileva però anche quando, come è avvenuto nella specie, il ricorso di primo grado sia stato accolto, con l'annullamento dell'atto impugnato, e, a seguito della proposizione dell'appello principale dell'Amministrazione soccombente, l'originario ricorrente intenda contestare con l'appello incidentale la giurisdizione da lui stesso adito.

6.3. La censura di difetto di giurisdizione – formulata dall'appellante incidentale – è altresì infondata, perché il provvedimento del Prefetto di Udine, emesso in data 27 ottobre 2014, va qualificato come atto autoritativo, incidente di per sé su posizioni di interesse legittimo.

Poiché tale principio si desume dall'esame dei poteri spettanti in materia alle Autorità statali, sul punto si rimanda al successivo § 8.4. della presente sentenza.

7. Va ora esaminato il motivo proposto a p. 26 dell'appello incidentale, per il quale il TAR – una volta ravvisata l'illegittimità degli atti del Ministero dell'Interno formalmente impugnati – si sarebbe dovuto limitare a disporre il loro annullamento, senza esaminare anche la questione sostanziale – conseguentemente irrilevante – se il Sindaco abbia potuto disporre la trascrizione del matrimonio in questione, contratto all'estero.

Ad avviso dell'appellante, decidendo in tal modo il TAR avrebbe violato il «principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato».

7.1. Per l'esame di tale motivo, va osservato che, col ricorso di primo grado, l'appellante incidentale:

- ha impugnato gli atti con cui il Ministero dell'Interno e il Prefetto di Udine hanno disposto l'annullamento dell'atto del Sindaco di Udine del 30 settembre 2014, deducendo la violazione dell'art. 21 nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, per il quale «Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies ... può essere annullato d'ufficio, ... dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge»;

- ha dedotto che gli atti statali impugnati sarebbero annullabili o nulli, perché – tenuto conto del principio generale espresso dal medesimo art. 21 nonies – nessuna disposizione di legge ha attribuito alle Autorità emananti il potere di annullare gli atti emessi dal Sindaco, nella qualità di ufficiale di stato civile;

- ha osservato che non voleva discutere della «correttezza o meno della trascrizione effettuata dal Sindaco di Udine», affrontando la questione della legittimità sostanziale di tale trascrizione solo per rimarcare che il provvedimento del Prefetto, oltre ad essere viziato per incompetenza, risulterebbe viziato anche per ragioni di ordine sostanziale.

Nel determinare l'«ordine di trattazione delle questioni», la sentenza appellata ha però ritenuto dapprima di pronunciarsi sulla legittimità dell'atto (non impugnato) del Sindaco di Udine di data 30 settembre 2014, ritenendolo illegittimo, e poi ha esaminato le censure sulla illegittimità degli atti (impugnati) del Ministero dell'Interno e del Prefetto di Udine, ritenendoli anch'essi illegittimi.

Col suo appello incidentale, la ricorrente originaria ha lamentato che il TAR avrebbe dovuto applicare i principi sul processo amministrativo (e, in particolare, quello sulla 'corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato') ed avrebbe dovuto considerare come oggetto del giudizio gli atti statali impugnati in primo grado, mentre avrebbe potuto considerare rilevanti le questioni sulla legittimità dell'atto del Sindaco di data 30 settembre 2014, solo nel caso di reiezione delle censure 'preliminari' sulla incompetenza delle Autorità statali.

7.2. Ritiene la Sezione che risultano fondate queste censure dell'appellante incidentale, per le seguenti distinte considerazioni.

7.2.1. In primo luogo, poiché nella specie era stata disposta dall'ufficiale di stato civile la trascrizione del matrimonio, le censure formulate col ricorso originario hanno riguardato unicamente gli impugnati provvedimenti emessi dal Ministero dell'Interno e dal Prefetto di Udine,

di cui è stato così chiesto l'annullamento, sia per violazione delle disposizioni riguardanti la competenza dei Prefetti, sia per la violazione sostanziale delle leggi in materia di trascrizione dei matrimoni.

Non possono di certo considerarsi come 'motivi di ricorso di primo grado' le 'argomentazioni' della originaria ricorrente sulla questione sostanziale concernente la legittimità o meno dell'atto del Sindaco di data 30 settembre 2014 (che ha accolto la sua richiesta): tali 'argomentazioni' sono state dedotte per sostenere che gli atti statali, qualora non risultanti viziati per incompetenza, si sarebbero dovuti annullare per ragioni sostanziali, cioè per la violazione – in ipotesi commessa dal Prefetto - delle leggi sulla trascrizione dei matrimoni e sull'ambito dei poteri del Sindaco, quale ufficiale di stato civile.

Risulta pertanto errata la determinazione del TAR di capovolgere l'ordine di trattazione delle questioni controverse: il TAR avrebbe dovuto dapprima esaminare le censure sulla illegittimità per incompetenza degli atti statali e, solo nel caso di reiezione di tali censure, si sarebbe potuto pronunciare sulla legittimità 'sostanziale' o meno dei medesimi atti statali, verificando cioè se l'atto del Sindaco andava annullato dal Prefetto per violazione della normativa sostanziale sulla trascrizione dei matrimoni.

7.2.2. In secondo luogo, vanno richiamati – per identità di ratio – i principi applicabili sull'«ordine di trattazione delle questioni», quando erano impugnate le decisioni negative di controllo.

Nel caso di impugnazione, per tardività o per incompetenza, di un atto di annullamento di un provvedimento 'controllato', e di proposizione di ulteriori censure di carattere sostanziale proposte contro la decisione negativa di controllo, il giudice amministrativo doveva dapprima esaminare le censure di tardività o di incompetenza e solo nel caso di loro reiezione avrebbe potuto esaminare le questioni sulla legittimità sostanziale dell'atto di controllo e, di riflesso, di quello annullato in sede amministrativa.

Pur se vanno ravvisate notevoli differenze tra l'esercizio dei poteri degli organi collegiali di controllo (a suo tempo previsti dagli artt. 125 e 130 della Costituzione, prima della loro modifica) e l'esercizio del potere prefettizio di annullamento di un atto sindacale (peraltro posto radicalmente in discussione nel presente giudizio), va evidenziato il principio generale per cui, quando si impugna in sede giurisdizionale un atto di annullamento di un atto di un ente locale, oggetto del giudizio è proprio e solo il provvedimento di annullamento, sicché sul piano logico dapprima vanno esaminati i motivi di ricorso con cui sia dedotta la tardività o la non configurabilità dell'esercizio del potere di annullamento, mentre solo dopo la reiezione di tali censure si può passare all'esame della legittimità sostanziale dell'atto di annullamento (e, di riflesso, di quella dell'atto annullato).

7.2.3. In terzo luogo, vanno richiamati i principi enunciati dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio, 27 aprile 2015, n. 5, sul c.d. ordine di trattazione delle questioni.

Tale sentenza ha evidenziato che il ricorrente in primo grado, nell'espone le proprie censure, può delimitare la possibile ratio decidendi della sentenza del giudice amministrativo, il quale deve tenere conto dell'interesse del medesimo ricorrente e delle domande da lui specificamente proposte. Ne consegue che, poiché la ricorrente in primo grado ha chiesto l'annullamento degli atti statali, innanzitutto per l'incompetenza delle Autorità emananti, il TAR non si sarebbe dovuto pronunciare per saltum (e sostanzialmente con un obiter dictum) sulla legittimità dell'atto sindacale, per poi esaminare (ed accogliere) le censure sulla incompetenza del Ministro dell'Interno e del Prefetto.

7.3. Pertanto, in accoglimento del motivo proposto a p. 26 dall'appellante incidentale, la sentenza impugnata va riformata, nella parte in cui essa ha considerato illegittimo l'atto del Sindaco di Udine, emesso in data 30 settembre 2014: la sentenza stessa – avendo annullato in parte qua e per incompetenza la circolare del Ministero dell'Interno e il provvedimento del Prefetto di Udine – non si sarebbe dovuta pronunciare sulla legittimità dell'atto del Sindaco, di data 30 settembre 2014.

7.4. Di conseguenza (e poiché di seguito saranno confermate le statuizioni di annullamento, della circolare del Ministero e dell'atto del Prefetto di Udine, per incompetenza), risultano irrilevanti - e vanno dichiarate inammissibili - le contrapposte e reiterate censure delle parti, riguardanti la legittimità o meno dell'atto del Sindaco del 30 settembre 2014 (censure formulate al riguardo dalle Amministrazioni appellanti sino a p. 18 nell'appello principale, e dalla ricorrente originaria da p. 26

a p. 37 del suo gravame incidentale).

8. Si deve ora passare all'esame della questione, centrale nel presente giudizio, se il Prefetto di Udine abbia esercitato in materia una propria competenza attribuita dalla legge, mediante il suo atto di data 27 ottobre 2014 (che ha annullato quello emesso dal Sindaco in data 30 settembre 2014), nonché all'esame della questione – strettamente connessa - se sia legittima la circolare del Ministero dell'Interno di data 7 ottobre 2014, nella parte in cui ha affermato la sussistenza del potere dei Prefetti di annullare gli atti emessi dagli ufficiali di stato civile.

8.1.1. Col ricorso di primo grado, l'interessata aveva contestato la legittimità dell'atto del Prefetto di data 27 ottobre 2014, deducendo che:

- esso dovrebbe essere considerato illegittimo e comunque nullo per 'carezza di potere' o 'difetto assoluto di attribuzione';
- nessuna legge ha attribuito al Prefetto il potere di annullare gli atti di trascrizione dei matrimoni, emessi dal Sindaco quale ufficiale di stato civile, né un tale potere può essere stato attribuito ex novo dalla circolare del Ministero dell'Interno emessa il 7 ottobre 2014, poiché l'art. 453 del codice civile ed il d.P.R. n. 396 del 2000 hanno attribuito alla autorità giudiziaria ordinaria la giurisdizione (anche su impulso del pubblico ministero) sulle domande inerenti la rettificazione degli atti dello stato civile.

Con la sentenza appellata, il TAR ha ritenuto che:

- l'atto di annullamento – emesso dal Prefetto in data 27 ottobre 2014 – è illegittimo per incompetenza (e non nullo per il «difetto assoluto di attribuzione» disciplinato dall'art. 21 septies della legge n. 241 del 1990), poiché il Prefetto – in materia di stato civile e in presenza di un illegittimo atto del Sindaco – ha poteri di «indirizzo, di vigilanza e sostitutivi», ma non anche quello di annullare l'atto sindacale, emesso quale ufficiale di stato civile;
- per le medesime ragioni, è illegittima in parte qua la circolare del Ministero dell'Interno di data 7 ottobre 2014, che – in sede di interpretazione del quadro normativo – ha affermato la sussistenza di un tale potere di annullamento dei Prefetti.

8.1.2. Con l'appello principale, le Amministrazioni statali hanno richiamato i principi affermati in casi analoghi da questo Consiglio, con le sentenze nn. 4897, 4988 e 4899 del 2015 (deducendo che, in materia di stato civile, vi sarebbe «una posizione generale di sovraordinazione del Prefetto, rispetto al Sindaco», con un potere del Prefetto di «annullamento gerarchico» degli atti illegittimi del Sindaco) e hanno altresì dedotto che il TAR - nell'affermare la natura amministrativa dell'atto del Sindaco che dispone la trascrizione del matrimonio contratto all'estero – con un non condivisibile salto logico avrebbe negato la sussistenza del potere del Prefetto di annullare l'atto del Sindaco.

In particolare, le Amministrazioni hanno dedotto che:

- la tenuta dei registri dello stato civile è una materia di competenza statale, rispetto alla quale il Sindaco esercita le sue funzioni come ufficiale di Governo (art. 53, comma 3, del d.lg. n. 267 del 2000);
- il Sindaco, nell'esercizio delle relative funzioni, deve attenersi alle istruzioni impartite del Ministero dell'Interno (art. 54, comma 12, del d.lg. n. 267 del 2000 e art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000);
- il Prefetto dispone di poteri di vigilanza sulla tenuta degli atti dello stato civile (art. 9, comma 2, del d.P.R. cit.) e di sostituzione del Sindaco, in caso di inerzia nell'esercizio di taluni compiti (art. 54, comma 11, del d.lgs. cit.);
- sussiste tra il Sindaco ed il Ministero dell'Interno una «relazione interorganica» di subordinazione che assoggetta il primo ai poteri di direttiva e vigilanza del secondo, per l'uniformità di indirizzo nella tenuta dei registri dello stato civile su tutto il territorio nazionale;
- il potere del Prefetto di annullare gli atti del Sindaco sarebbe 'connaturale' a tale rapporto di sovraordinazione e a tale «relazione interorganica, in quanto 'implicito' e comunque desumibile dai medesimi poteri di direzione, sostituzione e vigilanza;
- come ha affermato la circolare ministeriale del 7 ottobre 2014, l'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, tenuto conto in materia dell'art. 54 del d.lg. n. 267 del 2000, andrebbe interpretato nel

senso che è ravvisabile il potere di annullamento d'ufficio di un atto illegittimo, da parte di un organo diverso dalla Autorità emanante, che sia 'sovraordinato' in quanto disponga della 'potestà di controllo' e della 'sovraordinazione gerarchica', che implicherebbe anche l'esercizio del potere di autotutela;

- ravvisare il potere del Prefetto – di annullare gli atti dell'ufficiale di stato civile – significherebbe anche garantire l'«uniformità» dell'esercizio del potere, nel rispetto delle direttive date dall'autorità centrale, poiché con il ricorso alla autorità giudiziaria ordinaria, previsto dall'art. 95 del d.P.R. n. 396 del 2000, non vi potrebbe essere una equivalente uniformità di indirizzo in materia e non vi sarebbe la più idonea tutela degli interessi pubblici coinvolti.

8.2. Per l'esame delle questioni così sollevate dall'appello principale, ritiene la Sezione di dover premettere due considerazioni, in ordine agli aspetti processuali e sostanziali riguardanti l'emanazione della circolare del Ministero dell'Interno del 7 ottobre 2014, impugnata in primo grado ed annullata in parte qua dal TAR.

Tale circolare è stata emessa nell'esercizio del potere previsto dall'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000, per il quale «l'ufficiale dello stato civile è tenuto ad uniformarsi alle istruzioni che vengono impartite dal Ministero dell'Interno».

La sentenza impugnata:

- ha ritenuto – pur non basando tale statuizione su una particolare motivazione - che tale circolare sia lesiva ed impugnabile;

- ha annullato la medesima circolare, nella parte in cui ha ritenuto sussistente il potere dei Prefetti di annullare gli atti emessi dagli ufficiali di stato civile, di cui si ravvisi l'illegittimità.

8.2.1. La prima considerazione della Sezione riguarda gli aspetti processuali della impugnazione della circolare ministeriale del 7 aprile 2014.

Al riguardo, la Sezione prende atto del fatto che – malgrado il codice del processo amministrativo abbia previsto la «competenza territoriale inderogabile» del TAR per il Lazio sulle controversie aventi per oggetto provvedimenti aventi effetti sull'intero territorio nazionale, pur quando sia impugnato un atto applicativo (art. 13, comma 4 bis) – la sentenza impugnata si è pronunciata sulla legittimità della medesima circolare.

Sul punto, in assenza di uno specifico motivo dell'appello principale riconducibile all'art. 15, comma 1, del codice del processo amministrativo, tale profilo processuale non può essere considerato rilevante in questa sede.

8.2.2. Quanto alla impugnabilità della medesima circolare (e alle connesse questioni della ammissibilità delle censure di primo grado rivolte contro di essa e della sussistenza dell'interesse del Ministero appellante di farne riaffermare la legittimità del contenuto), la Sezione ritiene di dover ribadire i principi già affermati con la propria precedente sentenza 26 ottobre 2016, n. 4478.

Questa sentenza ha ritenuto ammissibile l'impugnazione di un'altra circolare emessa dal Ministero dell'Interno, volta a chiarire l'ambito dei poteri-doveri degli ufficiali di stato civile (v. la circolare 24 aprile 2015, n. 6, concernente l'ambito di applicazione dell'art. 12 del d.l. n. 132 del 12 settembre 2014, convertito nella l. 10 novembre 2014, n. 162, sulla nuova procedura di separazione personale tra i coniugi e di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio avanti all'ufficiale di stato civile).

Con la citata sentenza n. 4478 del 2016, questa Sezione – con considerazioni che il Collegio condivide e fa proprie – ha osservato che:

- «la circolare interpretativa di una disposizione di legge è in linea di principio un atto interno finalizzato ad indirizzare uniformemente l'azione degli organi amministrativi, e privo di effetti esterni, cosicché, non essendo considerabile quale atto presupposto del provvedimento applicativo ritenuto lesivo, non sussiste l'onere della sua impugnazione»;

- «cionondimeno nella specifica materia dello stato civile, retta da peculiari principi, 'l'ufficiale dello stato civile è tenuto ad uniformarsi alle istruzioni che vengono impartite dal Ministero dell'Interno' (art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000)»;

- «le istruzioni ministeriali in questo settore dell'ordinamento sono normalmente contenute in circolari..., vincolanti per ogni ufficiale dello stato civile che deve ad esse uniformarsi e, quindi,

anche nei confronti del Sindaco che, nella sua veste di ufficiale dello stato civile, è posto in posizione di subordinazione rispetto al Ministero dell'Interno, per quanto non di tipo gerarchico in senso tecnico, se non altro perché avverso gli atti dell'ufficiale di stato civile non è ammesso alcun ricorso gerarchico, nel sistema previsto dal d.P.R. n. 396 del 2000»;

- «la circolare ministeriale che reca le istruzioni in questa materia, pertanto, vincola gli ufficiali dello stato civile, a differenza delle altre circolari interpretative che, ordinariamente, sono prive di efficacia vincolante nei confronti degli organi periferici – i quali possono, infatti, disattendere l'interpretazione senza che ciò comporti l'illegittimità dei loro atti per violazione di legge – e che si limitano a riproporre il contenuto precettivo di atti normativi in vigore, con la conseguenza che, per l'assenza di una loro immediata lesività, non è configurabile un interesse concreto ed attuale ad impugnarle»;

- «questa sensibile differenza delle istruzioni impartite dal Ministero dell'Interno agli ufficiali dello stato civile rispetto all'ordinario regime delle circolari interpretative rende ragione, in via generale, della loro immediata impugnabilità, in questa materia, perché la loro efficacia vincolante, per gli ufficiali dello stato civile, condiziona necessariamente l'applicazione delle disposizioni e degli istituti introdotti per regolare gli stessi atti dello stato civile e si riverbera con effetti esterni, altrettanto necessariamente, anche sulla posizione dei terzi, che di tali atti siano destinatari (salva la loro tutela avverso i singoli atti, azionabile innanzi al tribunale civile, ai sensi dell'art. 453 c.c. e delle disposizioni del d.P.R. n. 396 del 2000)».

Pertanto, in considerazione dell'interesse del Ministero dell'Interno – ora appellante - di far riaffermare la legittimità della propria circolare, avente natura autoritativa in quanto emessa nell'esercizio del potere previsto dall'art. 9 del d.P.R. n. 396 del 2000, risultano ammissibili le complessive censure della Amministrazione statale, volte ad ottenere la riforma non solo della statuizione del TAR che ha annullato il decreto del Prefetto di Udine, di data 27 ottobre 2014, ma anche della statuizione – connessa e anzi logicamente presupposta – con cui il TAR ha annullato in parte qua la circolare del 7 ottobre 2014, nella parte in cui ha ritenuto sussistente in materia il potere di annullamento dei Prefetti.

8.3. Ciò posto, ritiene la Sezione che le censure delle Amministrazioni appellanti principali vadano respinte e che le statuizioni del TAR – di annullamento parziale della circolare del 7 ottobre 2014 e di annullamento anche dell'atto del Prefetto di data 27 ottobre 2014 – vadano confermate, sia pure sulla base di una motivazione parzialmente diversa da quella posta a base della sentenza di primo grado.

La Sezione, infatti, ritiene di dover rivedere il proprio precedente orientamento circa l'ambito di applicazione dell'art. 21 nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, per il quale «il provvedimento amministrativo illegittimo ... può essere annullato d'ufficio dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge».

8.3.1. Tale disposizione trova il suo fondamento nell'art. 97, primo comma, della Costituzione, per il quale «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge».

Prima dell'entrata in vigore dell'art. 21 nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, sopra riportato, erano sorte delicate questioni interpretative circa l'applicazione del «principio della articolazione delle competenze».

Infatti, per i casi di sussistenza di poteri direttivi, sostitutivi (ad es. di poteri di «avocazione») o ispettivi, sia in dottrina che in giurisprudenza sono state sostenute diverse tesi, in ordine alla necessità o meno che una espressa disposizione prevedesse il «potere di annullamento», da parte dell'Autorità titolare dei medesimi poteri direttivi, sostitutivi o ispettivi.

Viceversa, analoghe discussioni non vi erano per i casi in cui fosse configurabile un rapporto di gerarchia in senso tecnico, poiché l'art. 6, comma quarto, del testo unico di pubblica sicurezza n. 773 del 1931 (sul potere di annullamento gerarchico da parte del Ministro dell'Interno) era considerato espressione di un principio generale, riferibile all'essenza stessa di un rapporto gerarchico.

Tenuto conto di tali dibattiti, il sopra riportato art. 21 nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990 ha affermato la regola generale, per la quale il potere di annullamento d'ufficio può essere esercitato

«dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge».

Quanto al potere di annullamento in sede di autotutela da parte della stessa autorità emanante, nulla quaestio: il medesimo comma 1 ha esplicitato il principio da sempre pacificamente affermato da questo Consiglio, sulla portata generale del principio del diritto pubblico, per il quale la legge – nel prevedere che una determinata autorità possa emanare un provvedimento di amministrazione attiva – attribuisce alla medesima autorità anche il potere di rimuovere il proprio atto, in sede di autotutela (v. il parere del Consiglio di Stato, Sezione dell'Interno, 16 marzo 1864, approvato dalle Sezioni riunite nella adunanza del 20 aprile 1864, sui principi applicabili e sulla facoltatività dell'esercizio del potere di annullamento in sede di autotutela, ovvero da parte di un'altra autorità indicata dalla legge).

Quanto, invece, al potere di annullamento in sede di autotutela da parte di un «altro organo previsto dalla legge», l'art. 21 nonies, comma 1, proprio col richiamo all'altro organo «previsto dalla legge» - ha inteso sopire il precedente dibattito sulla sussistenza o meno di 'poteri impliciti' ed ha affermato più rigorosamente il principio di legalità sancito dall'art. 97 della Costituzione, disponendo che – in tema di annullamento di un atto amministrativo - le articolazioni delle competenze devono essere previste «dalla legge» (potendosi comunque intendere tale espressione come richiamo anche a disposizioni di rango regolamentare, nel rispetto della legalità formale e sostanziale).

8.3.2. Occorre, dunque, verificare se, nella materia dell'ordinamento dello stato civile, vi sia una disposizione espressa che attribuisca al Prefetto il potere di annullare l'atto del Sindaco, sulla trascrizione di un matrimonio.

Tutte le parti, così come anche la sentenza appellata, hanno richiamato la normativa sulla tenuta dei registri di stato civile.

Per l'art. 453 del codice civile, «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».

L'articolo 95 del d.P.R. n. 396 del 2000 (emanato in applicazione dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) prevede che si possa proporre ricorso al tribunale civile, per la modifica degli atti di stato civile, compresa la cancellazione di un atto indebitamente registrato.

I primi due commi dell'art. 95, infatti, dispongono che:

- «1. 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»;

«2. Il procuratore della Repubblica può in ogni tempo promuovere il procedimento di cui al comma 1».

In coerenza con l'art. 95, l'art. 100 del medesimo d.P.R. n. 396 del 2000 dispone che il tribunale civile possa disporre eventuali correzioni di atti ricevuti da autorità straniere e trascritti in Italia, oltre la cancellazione di quelli indebitamente trascritti.

Altre disposizioni del d.P.R. n. 396 del 2000, rilevanti in materia, sono:

- l'art. 5, comma 1, lettera a), per il quale «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»;

- l'art. 11, comma 3, per il quale «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»;

- l'art. 12, comma 1, per il quale «gli atti dello stato civile sono redatti secondo le formule e le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Interno», e comma 6, per il quale «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»;

- l'art. 69, comma 1, lettera i), sulle annotazioni negli atti di matrimonio e sui provvedimenti di rettificazione;

- l'art. 98, comma 1, per il quale «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»;

- l'art. 102, per il quale «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»;

- l'art. 109, per il quale «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 materia rileva anche il decreto del Ministro dell'Interno del 5 aprile 2002, il quale, nell'individuare la formula di annotazione, all'Allegato A) ha previsto che «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) ».

8.3.3. Dall'esame delle disposizioni sopra riportate, e delle rilevanti disposizioni del codice civile e del d.P.R. n. 396 del 2000 nel suo complesso, si desume che:

- «successivamente alla chiusura gli atti non possono subire variazioni» (art. 12, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000) e cioè neppure il Sindaco può modificare o annullare in sede di autotutela gli atti da lui emessi quale ufficiale di stato civile, salvo unicamente il potere di correggere «gli errori materiali di scrittura» (art. 98, comma 1, del medesimo d.P.R.);

- in ogni caso, solo il tribunale civile può «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» e solo il tribunale civile può «provvedere per la cancellazione di quelli indebitamente trascritti» (art. 109 del d.P.R. n. 396 del 2000, coerente con il principio generale previsto dall'art. 453 del codice civile).

Pertanto, si deve concludere nel senso che l'ordinamento dello stato civile prevede specifiche regole, divergenti da quelle di carattere generale previste dall'art. 54 del d.lg. n. 267 del 2000: l'ordinamento dello stato civile va considerato 'settoriale, speciale e completo' e non prevede alcuna disposizione attributiva del potere di disporre l'annullamento di un atto trascritto, né in sede di autotutela da parte dell'organo che lo ha emesso, né da parte di un altro organo (che sia il Ministro dell'Interno o il Prefetto).

8.3.4. Dopo aver constatato che il potere di annullamento di un atto amministrativo deve essere previsto da una espressa norma (di rango legislativo o regolamentare) e che il codice civile e il d.P.R. n. 396 del 2000 non hanno attribuito al Prefetto o al Ministro dell'Interno - e, va rimarcato, nemmeno alla stessa Autorità emanante - il potere di annullare atti (in ipotesi illegittimi) degli ufficiali di stato civile, va esaminata la tesi delle Amministrazioni appellanti, secondo cui un tale potere si dovrebbe desumere dalla esistenza di un 'rapporto gerarchico', nel quale il Prefetto andrebbe considerato come Autorità 'gerarchicamente sovraordinata'.

Ritiene la Sezione che, in effetti, non è posta in discussione - in dottrina ed in giurisprudenza - la sussistenza di un generale potere di annullamento (desumibile dal sopra riportato art. 7 del t.u.p.s., oltre che dal d.lg. n. 1199 del 1971 sulla disciplina dei ricorsi gerarchici) anche da parte della 'autorità superiore', quando sussista un rapporto di sovraordinazione di natura gerarchica.

Senonché, nella specie, il potere del Prefetto di annullare l'atto dell'ufficiale di stato civile non si può ritenere sussistente, per un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, come sopra rilevato al paragrafo 8.2.1., dall'art. 21 nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, si desume un principio di simmetria per il quale, nei casi previsti dalla legge, un «altro organo» può emanare un atto di annullamento, solo se ciò sia consentito alla Autorità emanante: e, come si è osservato, il Sindaco non è titolare del potere di annullare in sede di autotutela il proprio atto, emesso quale ufficiale di stato civile.

In secondo luogo, la Sezione neppure ritiene che si possa ravvisare un rapporto di gerarchia 'in senso tecnico e tradizionale' tra il Prefetto ed il Sindaco, quale ufficiale di stato civile (in termini, Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4478, sopra citata).

Qualora vi fosse effettivamente un tale rapporto di gerarchia, si dovrebbe di conseguenza ammettere che, avverso gli atti emessi dal Sindaco quale ufficiale di stato civile, ogni interessato potrebbe proporre al Prefetto un ricorso gerarchico (da considerare quale istituto coesistente al rapporto di gerarchia) e, inoltre, che la relativa decisione gerarchica a sua volta sarebbe impugnabile con ricorso al tribunale amministrativo regionale o al Presidente della Repubblica, sulla base delle disposizioni del d.lg. n. 1199 del 1971 e dei principi enunciati dalla Adunanza Plenaria di questo Consiglio, con le sentenze nn. 16 e 17 del 1989.

Tali conseguenze (sulla ammissibilità del ricorso gerarchico al Prefetto e sulla conseguente proponibilità del ricorso in sede di giustizia amministrativa avverso la decisione del Prefetto), però, si porrebbero in palese contraddizione con le articolate disposizioni del codice civile e del d.P.R. n. 396 del 2000, le quali (salvi i casi di correzione degli «errori materiali di scrittura»: art. 98, comma 1, del medesimo d.P.R.) riservano alla Autorità giudiziaria ordinaria la cognizione delle controversie e comunque non consentono agli organi del Ministero dell'Interno di incidere sugli effetti prodotti dagli atti degli ufficiali di stato civile.

8.3.5. In materia di ordinamento dello stato civile, se proprio si intende ravvisare un rapporto di sovraordinazione gerarchica tra Prefetto e Sindaco, si deve dare comunque rilevanza al principio di legalità e cioè alle complessive disposizioni sopra riportate.

Il d.P.R. n. 396 del 2000, infatti, ha disciplinato i poteri di vigilanza e di direzione, mentre l'art. 54, comma 11, del t.u. n. 267 del 2000 ha previsto il potere di sostituzione nel caso di inerzia.

Nessuna disposizione di legge o di regolamento, infatti, ha previsto però il potere di autoannullamento da parte dell'ufficiale di stato civile, e neppure il potere di annullamento gerarchico, ovvero la possibilità della proposizione di un ricorso gerarchico.

Un tale ricorso gerarchico, per le ragioni sopra esposte, si porrebbe in rapporto di incompatibilità sistematica con l'ambito della giurisdizione della autorità giudiziaria ordinaria, proprio perché – tranne che per i casi di «errore materiale di scrittura» - per la rettificazione degli atti di trascrizione occorre sempre una pronuncia della Autorità giudiziaria ordinaria.

8.3.6. In considerazione del quadro normativo sopra riportato, si deve ritenere effettivamente illegittima la circolare del Ministero dell'Interno, di data 7 ottobre 2014, che ha dato una non condivisibile lettura delle disposizioni sopra riportate e ha ritenuto sussistente un potere di annullamento dei Prefetti, in realtà non previsto da alcuna disposizione di legge.

Né si può affermare che sia stata proprio tale circolare ad 'attribuire' un tale potere di annullamento ai Prefetti, poiché l'art. 9 del d.P.R. n. 396 del 2000 non ha conferito al Ministro un proprio potere di ampliare l'ambito delle competenze dei Prefetti (da individuare in materia, alla luce del principio espresso dall'art. 21 septies della legge n. 241 del 1990, unicamente in base alle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile, sopra riportate).

8.4. A questo punto, la Sezione osserva che in materia rilevano l'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per il quale «sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri ... p) le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato», nonché l'art. 138, comma 1, del testo unico sugli enti locali 18 agosto 2000, n. 267, per il quale «In applicazione dell'articolo 2, comma 3, lettera p), della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con d.P.R., 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».

Tali disposizioni (nelle quali è stato trasfuso l'art. 6 del t.u. n. 383 del 1934, a sua volta riproduttivo, con modificazioni, dell'art. 164 del regolamento del 12 febbraio 1911, n. 297, dell'art. 117 del regolamento del 10 giugno 1889 e dell'art. 7 del regolamento applicativo dell'allegato A della legge n. 2248 del 1865) devono intendersi senz'altro richiamate dal sopra citato art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990.

Nel rispetto del procedimento ivi previsto, esse – quale chiave di volta del sistema - hanno attribuito al Governo della Repubblica nella sua collegialità, e non al Ministro dell'Interno o al Prefetto, il potere di disporre «l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi» (tranne gli atti delle Regioni e delle Province Autonome, come statuito dalla sentenza della Corte Costituzionale 21 aprile 1989, n. 229), e dunque, ove ne sussistano i presupposti, anche degli atti formalmente amministrativi, emessi dal Sindaco quale ufficiale dello stato civile.

L'attribuzione in linea di principio di un tale potere al Governo (in sede centrale e non nella sua articolazione territoriale) comporta che in questa sede si deve ritenere viziato da incompetenza relativa (e non dal «difetto assoluto di attribuzione», che di per sé comporterebbe la nullità ex art. 21 septies della legge n. 241 del 1990) l'atto del Prefetto emesso il 27 ottobre 2014, che ha invece ritenuto di esercitare una propria ulteriore e concorrente competenza, in realtà non prevista da disposizioni di legge o di regolamento e neppure desumibile dallo spessore dei pur cospicui poteri attribuitigli dal d.P.R. n. 396 del 2000.

Pertanto, sia pure sulla base di una diversa motivazione, la Sezione ritiene che vada confermata la statuizione con cui la sentenza appellata ha ritenuto annullabile, e non nullo, il provvedimento del Prefetto impugnato in primo grado.

9. Per le ragioni che precedono:

- l'appello incidentale va dichiarato in parte inammissibile (v. §6) e in parte va accolto (v. § 7);
- l'appello principale va respinto per la parte in cui ha dedotto che non sarebbe viziata in parte qua la circolare del 7 ottobre 2014 e che non sarebbe viziato per incompetenza il provvedimento emesso in data 27 ottobre 2014 dal Prefetto di Udine;
- poiché l'atto sindacale del 30 settembre 2014 ha riconseguito efficacia (a seguito delle statuizioni di annullamento del TAR, confermate in questa sede), non si possono considerare tutelabili in questa sede – non potendosi affermare principi in via astratta - né l'interesse dell'appellata all'accertamento della sostanziale legittimità del medesimo atto sindacale, né l'interesse delle Amministrazioni statali all'accertamento – al contrario – della sostanziale illegittimità del medesimo atto sindacale (e, specularmente, della sostanziale legittimità della circolare del 7 marzo 2014, nella parte in cui ha ritenuto disposta contra legem la trascrizione dei matrimoni contratti tra persone dello stesso sesso).

Per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, e con modifica della sua motivazione, vanno confermate unicamente le statuizioni con cui il TAR ha annullato, per violazione di legge, la circolare ministeriale del 7 ottobre 2014 (nella parte in cui ha rilevato che sussiste il potere dei Prefetti di annullare gli atti emessi dagli ufficiali di stato civile), nonché, per incompetenza, il provvedimento del Prefetto di Udine di data 30 settembre 2014.

Tenuto conto della complessità delle questioni trattate, può disporsi la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 191 del 2016, come in epigrafe proposto, così dispone:

dichiara in parte inammissibile ed in parte accoglie l'appello incidentale nei soli termini indicati in motivazione;

- respinge l'appello principale, nei termini indicati in motivazione;
 - per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, mantiene ferma la statuizione del TAR di annullamento della circolare del Ministero dell'Interno di data 7 ottobre 2014 (nella parte in cui ha rilevato che sussiste il potere dei Prefetti di annullare gli atti emessi dagli ufficiali di stato civile), nonché del provvedimento emesso in data 9 ottobre 2014 dal Prefetto di Udine, con caducazione delle altre statuizioni della medesima sentenza e conseguente irrilevanza delle difformi rationes decidendi poste a loro base;
- compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Vista la richiesta dell'appellata contenuta nel controricorso e ricorso incidentale (pag. 38), e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, del d.lg. 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte appellata.