TAR Lazio, sez. I-ter, 7 luglio 2016, n. 7813 (*Presidente* Panzironi – *Estensore* Tricarico).

FATTO E DIRITTO

I - Le ricorrenti Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e i Minori – AIAF e Donna Chiama Donna Onlus, entrambe associazioni senza scopo di lucro che operano nell'ambito della tutela della famiglia e dei diritti civili della persona, espongono che la materia del diritto processuale di famiglia è stata oggetto di un'importante riforma operata con il d.l. n. 132 del 12.9.2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162/2014, rilevando che le norme di specifico interesse familiare, oggetto del nuovo testo normativo, sono rappresentate dagli artt. 6 e 12 del predetto d.l. n. 132/2014.

I.1 - In particolare, per quanto qui interessa, l'art. 12 disciplina la nuova procedura di separazione e divorzio e relative modificazioni innanzi all'ufficiale dello stato civile, richiedendo, quale condizione per potervi fare ricorso, che non vi siano figli minori, figli maggiorenni incapaci o portatori di handicap grave ovvero economicamente non autosufficienti.

In questo caso l'accordo tra le parti tiene luogo dei provvedimenti giudiziali che definiscono i procedimenti di separazione personale, di cessazione degli effetti civili del matrimonio, di scioglimento del matrimonio e di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio.

I.2 - Ulteriore condizione posta è la seguente: "L'accordo non può contenere patti di trasferimento patrimoniale".

I.3 - Con una prima Circolare - la n. 19/2014 del 28.11.2014-, il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari interni e Territoriali - Direzione Centrale per i Servizi Demografici, ha interpretato il menzionato art. 12 del d.l. n. 132/2014, escludendo "dall'accordo davanti all'ufficiale qualunque clausola avente carattere dispositivo sul piano patrimoniale, come - ad esempio – l'uso della casa coniugale, l'assegno di mantenimento, ovvero qualunque altra utilità economica tra i coniugi dichiaranti".

I.4 - Con successiva Circolare n. 6 del 24.4.2015, il Ministero dell'Interno, nel fornire ulteriori "indicazioni" circa l'applicazione di detta disposizione normativa, ha espressamente modificato il proprio precedente orientamento, affermando: "Non rientra… nel divieto della norma la previsione, nell'accordo concluso davanti all'ufficiale dello stato civile, di un obbligo di pagamento di una somma di denaro a titolo di assegno periodico, sia nel caso di separazione consensuale (c.d. assegno di mantenimento), sia nel caso di richiesta congiunta di cessazione degli effetti civili o scioglimento del matrimonio (c.d. assegno divorzile)".

La circolare ha poi previsto: "... Le parti possono richiedere, sempre congiuntamente, la modifica delle precedenti condizioni di separazione o di divorzio già stabilite ed in particolare possono chiedere l'attribuzione di un assegno periodico (di separazione o di divorzio) o la sua revoca o ancora la sua revisione quantitativa. Si tratta infatti di disposizioni negoziali che determinano tra i coniugi l'insorgenza di un rapporto obbligatorio che non produce effetti traslativi su di un bene determinato preclusi dalla norma. Al riguardo, appare opportuno precisare che l'ufficiale dello stato civile è tenuto a recepire quanto concordato dalle parti, senza entrare nel merito della somma consensualmente decisa, né della congruità della stessa. Non può invece costituire oggetto di accordo la previsione della corresponsione, in unica soluzione, dell'assegno periodico di divorzio (c.d. liquidazione una tantum) in quanto si tratta di attribuzione patrimoniale (mobiliare o immobiliare)".

II - La citata Circolare n. 6/2015 è stata impugnata col ricorso introduttivo in esame in parte qua, vale a dire proprio nella parte in cui fornisce detta interpretazione della previsione

normativa che esclude i patti di trasferimento patrimoniale dalle ipotesi di separazione o divorzio semplificati, sopra indicati.

III - I motivi di diritto dedotti sono i seguenti:

1) Violazione dell'art. 12, comma 3, del d.l. n. 132/2014, convertito in legge n. 162/2014 - violazione dell'art. 24 Cost. - eccesso di potere per travisamento dei presupposti di diritto. L'art. 12 del d.l. n. 132/2014 prevede, al comma 3, che l'accordo di separazione consensuale, richiesta congiunta di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio e modifica delle condizioni di separazione o di divorzio dinanzi all'ufficiale dello stato civile "...non può contenere patti di trasferimento patrimoniale".

Tale preclusione è prevista dalla norma al chiaro scopo di tutelare i soggetti coinvolti nell'accordo, dinanzi all'utilizzo di una procedura di separazione e divorzio che, in ragione della sua semplificazione, sarebbe suscettibile di provocare storture e potenziali violazioni dei diritti fondamentali dei coniugi stessi.

La disposizione di cui al paragrafo 2 della circolare impugnata, laddove ricomprende nell'ambito degli accordi conclusi dinanzi agli ufficiali dello stato civile anche la disciplina concordata degli obblighi di pagamento di assegni ovvero la modifica, revoca o revisione delle relative condizioni, sarebbe illegittima.

Essa avrebbe carattere innovativo rispetto alla norma di legge cui fa riferimento.

Infatti l'art. 12 del d.l. n. 132/2014 precluderebbe qualsiasi patto "di trasferimento patrimoniale", non limitandosi a vietare patti dispositivi di beni determinati e non distinguendo, come arbitrariamente farebbe la Circolare, tra prestazioni *una tantum* e prestazioni periodiche.

Si aggiunge in ricorso che, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 898/1970, il coniuge che sia titolare di assegno divorzile ha diritto alla pensione di reversibilità, in caso di morte dell'ex coniuge ed in assenza di coniuge superstite.

Inoltre, in base al successivo art. 9 bis, "A colui al quale è stato riconosciuto il diritto alla corresponsione periodica di somme di denaro …, qualora versi in stato di bisogno, il Tribunale, dopo il decesso dell'obbligato, può attribuire un assegno periodico a carico dell'eredità...".
Ancora, il coniuge al quale è stato assegnato l'assegno suddetto, ha diritto, secondo l'art. 12 bis della legge n. 898/1970, "...ad una percentuale dell'indennità di fine rapporto percepita dall'altro coniuge all'atto della cessazione del rapporto di lavoro anche se l'indennità viene a maturare dopo la sentenza".

Infine, l'art. 12 sexies della legge sul divorzio prevede l'applicazione delle pene previste dall'art. 570 c.p. al coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione dell'assegno divorzile.

L'interpretazione estensiva o manipolativa dell'art. 12, comma 3, terzo periodo, del d.l. n. 132/2014, contenuta nella circolare n. 6/2014 del Ministero, contrasterebbe anche con l'art. 24 Cost., per palese violazione del diritto alla difesa di quei soggetti che, trovandosi in posizione di debolezza o soggezione verso il proprio coniuge o verso l'ambiente sociale in cui vivono e in cui operano gli ufficiali dello stato civile abilitati a certificare i patti, potrebbero essere indotti ad accordi di tipo patrimoniale lesivi dei propri interessi in un ambito nel quale mancano adeguate garanzie di tutela e dove anzi l'ufficiale di stato civile non può "entrare nel merito della somma consensualmente decisa, né della congruità della stessa".

Nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la Circolare impugnata non violi direttamente l'art. 12, comma 3, del d.l. n. 132/2014, in ricorso si chiede a questo Tribunale di sollevare la

questione di legittimità costituzionale della predetta disposizione, come interpretata dal Ministero, per violazione dell'art. 24 della Costituzione.

2) Violazione art. 17 della legge n. 400/1988 - nullità per carenza assoluta di potere - eccesso di potere per incompetenza.

La Circolare impugnata amplierebbe l'ambito applicativo del menzionato art. 12, comma 3, del d.l. n. 132/2014 e, perciò, andrebbe qualificata come circolare regolamento, trattandosi di atto avente la forma tipica della circolare, ma contenuto generale e astratto, idoneo a produrre effetti normativi esterni all'Amministrazione ed innovativo dell'ordinamento giuridico, al pari di un atto regolamentare.

Essa non sarebbe così dotata dei requisiti procedurali, formali e sostanziali prescritti per i regolamenti dalla legge n. 400/1988.

IV - Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio con una memoria con la quale, nel contestare le censure proposte dalle ricorrenti avverso la Circolare n. 6/15, ha richiamato a sostegno delle proprie ragioni il contenuto di una nota del 31.3.2015 del Ministero della Giustizia, allo stesso indirizzata e che ha depositato.

V - Fissata la camera di consiglio del 21.7.2015 per la trattazione della domanda cautelare, il ricorso è stato cancellato dal ruolo del giudizio cautelare, su richiesta di ambedue le parti.

VI - Avverso la predetta nota del Ministero della Giustizia le Associazioni ricorrenti hanno poi proposto i seguenti motivi aggiunti:

3) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per sviamento - difetto di motivazione - violazione dell'art. 3 della legge 7.8.1990, n. 241 - incompetenza del Ministero della Giustizia.
Il Ministero dell'Interno, all'atto di costituzione in giudizio, avrebbe riconosciuto di aver assunto la diversa interpretazione dell'art. 12, comma 3, del d.l. n. 132/2014 contenuta nella impugnata circolare n. 6/2015, in tal modo ribaltando il proprio originario convincimento espresso nella precedente Circolare, esclusivamente a seguito del parere proveniente dal Ministero della Giustizia.

Il mutamento di orientamento non risulterebbe peraltro motivato dal Ministero dell'Interno, il quale avrebbe dovuto, quanto meno, spiegare le ragioni per cui dalle tesi giuridiche espresse con Circolare n. 19/2014 poco dopo, con la Circolare n. 6/2015, qui gravata, sia passato ad avvalorare una tesi del tutto opposta.

Il parere del Ministero della Giustizia sarebbe illegittimo, oltre che le ragioni suesposte, altresì in ragione della sua invasione della sfera di competenza di altra Amministrazione, unica competente a disciplinare l'azione degli ufficiali dello stato civile.

VII - La parte ricorrente ha prodotto una memoria difensiva, in vista della pubblica udienza del 3.5.2016, nella quale il ricorso è stato trattenuto in decisione.

VIII - Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

VIII.1 - Si rammenta che con il presente giudizio, comprensivo di gravame introduttivo e di motivi aggiunti, l'Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e per i Minori – AIAF – e la Donna Chiama Donna Onlus impugnano, rispettivamente, in parte qua la Circolare del Ministero dell'Interno n. 6/15 del 24.4.2015, laddove interpreta l'art. 12, comma 3, terzo periodo, del d.l. n. 132/2014, e la nota dell'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia del 31.3.2015, che fornisce la medesima interpretazione – di cui si dirà dappresso - della citata disposizione normativa.

IX - Va detto preliminarmente che, con il d.l. 12.9.2014, n. 132, convertito, con modificazioni,

dalla legge 10.11.2014, n. 162, sono state introdotte due modalità per addivenire alla separazione o divorzio o per modificarne le condizioni, senza l'intervento del giudice.

In particolare, l'art. 6 riguarda l'ipotesi della procedura di negoziazione assistita da un avvocato per le "soluzioni consensuali di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio", mentre l'art. 12 disciplina la nuova procedura di separazione, divorzio e relative modificazioni innanzi all'ufficiale dello stato civile.

IX.1 - L'interpretazione ministeriale controversa riguarda l'art. 12, il quale prevede la possibilità, per i coniugi, di concludere, innanzi al Sindaco del Comune di residenza di uno di loro o del Comune presso cui è iscritto o trascritto l'atto di matrimonio, quale ufficiale dello stato civile, con l'assistenza facoltativa di un avvocato, un accordo di separazione personale ovvero di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio, nonché di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio.

Si tratta di un'ipotesi estremamente semplificata, che richiede in primo luogo, quale condizione, che vi sia un accordo tra le parti e che non vi siano figli minori, figli maggiorenni incapaci o portatori di handicap grave ovvero economicamente non autosufficienti.

Per perfezionarsi l'accordo, è necessario che esso sia confermato dalle parti dinanzi all'ufficiale di stato civile.

X - L'attenzione si appunta sulla previsione contenuta nell'art. 12, comma 3, terzo periodo, del d.l. n. 132/2014, che così recita "L'accordo non può contenere patti di trasferimento patrimoniale".
Il Ministero dell'Interno, dopo aver, con la Circolare n. 19/2014 del 28.11.2014, interpretato la suddetta disposizione normativa nel senso che rimaneva "esclusa dall'accordo davanti all'ufficiale qualunque clausola avente carattere dispositivo sul piano patrimoniale, come - ad esempio – l'uso della casa coniugale, l'assegno di mantenimento, ovvero qualunque altra utilità economica tra i coniugi dichiaranti", con la successiva Circolare n. 6 del 24.4.2015, impugnata in parte qua in questa sede, sulla scorta del parere reso dall'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, ha affermato: "Non rientra… nel divieto della norma la previsione, nell'accordo concluso davanti all'ufficiale dello stato civile, di un obbligo di pagamento di una somma di denaro a titolo di assegno periodico, sia nel caso di separazione consensuale (c.d. assegno di mantenimento), sia nel caso di richiesta congiunta di cessazione degli effetti civili o scioglimento del matrimonio (c.d. assegno divorzile)".

In altre parole, l'intimato Ministero, nell'interpretare la locuzione giuridica "patti di trasferimento patrimoniale", in presenza dei quali non può farsi ricorso alla procedura semplificata di cui all'art. 12 del d.l. n. 132/2014, ha ritenuto di doverne limitare la portata, facendovi rientrare solo l'ipotesi di assegno una tantum ed escludendo invece l'assegno mensile di mantenimento.

Detto Dicastero ha quindi ritenuto di dover operare un distinguo, riconducendo ai patti di trasferimento patrimoniale, la cui presenza impedisce l'accordo dinanzi all'ufficiale di stato civile, con gli effetti sopra illustrati, unicamente la previsione, nell'accordo tra i coniugi, del pagamento di una somma di denaro a titolo di assegno una tantum. Pertanto, secondo tale interpretazione, sarebbe, al contrario, possibile il ricorso alla suindicata procedura semplificata laddove l'accordo comprenda invece la spettanza e/o l'entità dell'assegno mensile di mantenimento.

XI - Non può condividersi la posizione assunta al riguardo dal Ministero dell'Interno, atteso che la portata della norma primaria in esame è invece ampia ed omnicomprensiva.

Detta norma ricomprende ogni ipotesi di trasferimento patrimoniale, intendendosi per tale il trasferimento avente ad oggetto beni ben individuati o una somma di denaro. Infatti sia che si tratti di uno o più beni ben individuati sia che si tratti di somme di denaro, in ogni caso si determina un accrescimento patrimoniale nel soggetto in favore del quale il trasferimento viene eseguito.

Esso può avvenire una tantum, in un'unica soluzione, o mensilmente o comunque periodicamente, e tuttavia la modalità stabilita non vale a modificare la natura dell'operazione, che rimane sempre quella di trasferimento patrimoniale.

XII - D'altra parte, una tale previsione normativa è conforme alla ratio sottesa alla procedura semplificata di separazione o divorzio o di modifica delle condizioni dell'una o dell'altro, che è quella di rendere estremamente agevolato l'iter per pervenire a tale risultato, ma solo in presenza di condizioni che non danneggino i soggetti deboli.

Si è visto che è pacifico che, ove vi siano figli minori o maggiorenni non autosufficienti della coppia, non sia possibile seguire tale strada.

Ma anche la scelta di escludere dall'ambito applicativo dell'art. 12 del d.l. n. 132/2014 l'ipotesi di patti di trasferimento patrimoniale è tesa a garantire il soggetto più debole della coppia, che altrimenti sarebbe fortemente penalizzato, stante la procedura particolarmente accelerata e semplificata, che peraltro vede la presenza solo eventuale – e non già obbligatoria – di avvocati e che attribuisce all'ufficiale di stato civile un ruolo meramente certificatore dell'accordo tra le parti.

XII.1 - Solo un'interpretazione letterale della norma assicura la tutela del soggetto debole, che, in caso contrario, potrebbe essere di fatto "costretto" ad accettare condizioni patrimoniali imposte dalla controparte più forte.

XIII - Alla luce di quanto rilevato e considerato, il presente ricorso è fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento dell'illegittima Circolare impugnata.

XIV - La peculiarità della questione sottoposta al Collegio lo induce a compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio, ravvisandovi giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando:
- accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla la Circolare impugnata;

- compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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