

Gli atti amministrativi non "ad personam" che incidono negativamente sul corretto svolgersi dell'azione amministrativa in materia anagrafica sono impugnabili da chiunque vi abbia interesse

Nota a TAR Veneto - Prima Sezione, Sentenza 27 agosto 2007, n.2786

02 Dicembre 2007

Claudio Silvis

La sentenza del [T.A.R. del Veneto 2786/2007](#) si segnala per la determinazione assunta da quel giudice sulla questione preliminare di rito sollevata dall'Amministrazione resistente, che aveva contestato la legittimazione del ricorrente ad impugnare gli atti amministrativi opposti.

Il T.A.R. adito, infatti, ha giudicato ammissibile il gravame interposto, a norma dell'art. 9 del Testo Unico delle disposizioni sugli Enti Locali (azione popolare), da un cittadino padovano contro alcuni atti con cui il Comune di Padova aveva inteso disciplinare gli adempimenti dell'ufficiale d'anagrafe in materia d'iscrizione nel registro della popolazione residente delle "famiglie anagrafiche fondate su vincoli d'affetto" (conglomerati di persone che, pur non essendo unite da vincoli coniugali, di sangue e assimilati *ex lege*, scelgono di instaurare un *consortium vitae* per ragioni affettive.

La "famiglia anagrafica fondata su vincoli d'affetto" trova espressa previsione nel regolamento anagrafico approvato col D.P.R. 223/1989 quale aggregazione plurisoggettiva che assume rilievo ai (soli) fini della classificazione anagrafica delle possibili forme di convivenza fra individui e che resta scevra da ogni assimilazione giuridica alla famiglia <<civile>> o <<nucleare>> che dir si voglia.

Nell'atto introduttivo del giudizio il ricorrente chiarisce che il proprio interesse personale a provocare l'annullamento degli atti in argomento – denunciati come illegittimi sotto vari profili – va identificato nell'avvertita esigenza di opporsi, *uti civis*, a provvedimenti con cui l'Amministrazione comunale intimata, impartendo ai propri uffici anagrafici disposizioni in tema di registrazione delle famiglie anagrafiche fondate su vincoli affettivi, avrebbe inteso attuare una forma di riconoscimento legale *ante litteram* delle "coppie di fatto".

Il Collegio giudicante, esclusa l'inquadrabilità dell'impugnativa nello schema dell'azione popolare contemplata dall'art. 9 del Testo Unico Enti Locali, ha ugualmente riconosciuto al ricorrente la legittimazione a contestare gli atti interni in questione, divisando che <<...risulta ben evidente la sussistenza in capo all'attuale ricorrente di un interesse, anche soltanto morale (cfr. *ex multis*, sull'ormai assodata sufficienza di tale interesse al fine di fondare una posizione legittimante nel processo amministrativo, Cons. Stato, Sez. IV, 30 luglio 2002 n. 4076), al corretto svolgersi dell'azione amministrativa in materia anagrafica, affinché i ben diversi istituti della famiglia nucleare (...) e della famiglia anagrafica (...) non siano confusi, anche – e soprattutto – dinanzi alla complessiva percezione dei consociati.>>; e tanto, per concludere che <<...qualsiasi soggetto che a' sensi del vigente ordinamento anagrafico risulti inserito in una scheda di famiglia anagrafica materialmente corrispondente ad una famiglia nucleare, viene dunque a collocarsi in una posizione differenziata rispetto all'azione amministrativa da lui reputata difforme dai valori di principio testè enunciati, e nei suoi confronti va

conseguentemente riconosciuta la sussistenza di un interesse oppositivo a qualsivoglia ipotesi di omologazione, ancorché meramente documentale, tra la famiglia nucleare e quella meramente anagrafica fondata sulla mera dichiarazione della sussistenza di vincoli affettivi comunque diversi dal matrimonio, dalla parentela, o dall'affinità, nonché dai vincoli discendenti dall'adozione e dalla tutela.>>.

Nel caso di specie, dunque, secondo il T.A.R. veneto, la *legitimatio ad oppugnandum* (la pregiudiziale configurazione della titolarità, da parte del ricorrente, di un interesse legittimo alla correttezza dell'azione amministrativa esplicitasi nell'adozione del provvedimento impugnato), deve riconoscersi al ricorrente, dato che:

a) la posizione di costui si profila differenziata rispetto a quella del puro e semplice civis (posizione differenziata che specificamente qualifica il titolare dell'interesse legittimo rispetto al portatore di un interesse semplice o di mero fatto);

b) il substrato di tale interesse legittimo deve essere rinvenuto nell'interesse morale che il ricorrente afferma essere pregiudicato dagli atti impugnati, posto che, per costante giurisprudenza, la natura anche solo morale di quell'interesse vale a configurare, nella ricorrenza degli altri requisiti, una posizione d'interesse legittimo del soggetto.

La decisione di ammissibilità del ricorso considerato si scosta sensibilmente dai consolidati assetti giurisprudenziali in tema di requisiti necessari a scriminare gli interessi legittimi da quelli che non danno adito a tutela giuridica nei confronti dei provvedimenti autoritativi della pubblica amministrazione.

Tali requisiti, peraltro, sono richiamati proprio nella sentenza del Consiglio di Stato n.4076/2002, che il T.A.R. cita a conforto della propria decisione. In quella pronuncia il Massimo Giudice Amministrativo, dopo aver rammentato *<<...quell'indirizzo ormai costante di questo Consiglio, secondo cui ai fini dell'interesse al ricorso (in realtà trattasi di legittimazione al ricorso) è sufficiente un interesse morale...>>*, soggiunge che detto interesse morale assume rilevanza *<<...ove il provvedimento incida in via immediata e diretta sulla sfera del soggetto, contenendo valutazioni e giudizi su sue qualità soggettive e capacità, ovvero su suoi atti, o incidendo altrimenti sul suo prestigio...>>*.

Alla luce di questo arresto giurisprudenziale (che, peraltro, è meramente confermativo di un inveterato indirizzo sempre seguito dal Giudice Amministrativo di vertice), le direttive interne impartite dal Comune resistente con gli atti impugnati non potrebbero, per la verità, essere considerate idonee ad incidere *“in via immediata e diretta sulla sfera del soggetto”* che le ha contestate; difatti, la sfera giuridica soggettiva direttamente ed immediatamente coinvolta da tali atti non è quella del ricorrente (il cui *status* civile non avrebbe subito mutamenti di sorta né per effetto delle istruzioni impartite dal Comune ai dipendenti uffici né in conseguenza dell'attuazione concreta delle istruzioni medesime), bensì quella dei soggetti che, secondo il ricorrente, le stesse direttive intendevano avvantaggiare attraverso una surrettizia assimilazione delle convivenze su basi puramente affettive alla famiglia fondata sul matrimonio o sui vincoli parentali e quelli assimilati *ex lege*.

In realtà, il pregiudizio morale nella specie lamentato dal ricorrente può dirsi *“differenziato”* solo per categorie o per classi d'individui, nel senso che esso non è riferibile specificamente alla persona del ricorrente, ma alla categoria o classe di tutti coloro che non fanno parte di una *“famiglia anagrafica fondata su vincoli affettivi”*. Sicché, la legittimazione ad impugnare che il TAR ha riconosciuto al cittadino padovano in questione si prospetta, in fin dei conti, comune ad una pletora oceanica di individui, non essendovi alcuna sensata ragione per riconoscere al solo ricorrente, né *uti singulus* e neppure nella limitata qualità di residente nel Comune di Padova, *“...l'interesse al corretto svolgersi dell'azione amministrativa in materia anagrafica, affinché i ben diversi istituti della famiglia nucleare...e della famiglia anagrafica...non siano confusi, anche – e soprattutto – dinanzi alla complessiva percezione dei consociati*

."

Debordando dai canoni cristallizzati dalla tradizione dottrinale e giurisprudenziale in materia di legittimazione al ricorso, il rischio o il vantaggio (secondo i punti di vista) può essere quello di fare dell'interesse legittimo una situazione giuridica soggettiva la cui titolarità acquista un'estensione pressoché illimitata.

La sentenza del [T.A.R. del Veneto 2786/2007](#) si segnala per la determinazione assunta da quel giudice sulla questione preliminare di rito sollevata dall'Amministrazione resistente, che aveva contestato la legittimazione del ricorrente ad impugnare gli atti amministrativi opposti.

Il T.A.R. adito, infatti, ha giudicato ammissibile il gravame interposto, a norma dell'art. 9 del Testo Unico delle disposizioni sugli Enti Locali (azione popolare), da un cittadino padovano contro alcuni atti con cui il Comune di Padova aveva inteso disciplinare gli adempimenti dell'ufficiale d'anagrafe in materia d'iscrizione nel registro della popolazione residente delle "famiglie anagrafiche fondate su vincoli d'affetto" (conglomerati di persone che, pur non essendo unite da vincoli coniugali, di sangue e assimilati *ex lege*, scelgono di instaurare un *consortium vitae* per ragioni affettive.

La "famiglia anagrafica fondata su vincoli d'affetto" trova espressa previsione nel regolamento anagrafico approvato col D.P.R. 223/1989 quale aggregazione plurisoggettiva che assume rilievo ai (soli) fini della classificazione anagrafica delle possibili forme di convivenza fra individui e che resta scevra da ogni assimilazione giuridica alla famiglia <<civile>> o <<nucleare>> che dir si voglia.

Nell'atto introduttivo del giudizio il ricorrente chiarisce che il proprio interesse personale a provocare l'annullamento degli atti in argomento – denunciati come illegittimi sotto vari profili – va identificato nell'avvertita esigenza di opporsi, *uti civis*, a provvedimenti con cui l'Amministrazione comunale intimata, impartendo ai propri uffici anagrafici disposizioni in tema di registrazione delle famiglie anagrafiche fondate su vincoli affettivi, avrebbe inteso attuare una forma di riconoscimento legale *ante litteram* delle "coppie di fatto".

Il Collegio giudicante, esclusa l'inquadrabilità dell'impugnativa nello schema dell'azione popolare contemplata dall'art. 9 del Testo Unico Enti Locali, ha ugualmente riconosciuto al ricorrente la legittimazione a contestare gli atti interni in questione, divisando che <<...risulta ben evidente la sussistenza in capo all'attuale ricorrente di un interesse, anche soltanto morale (cfr. *ex multis*, sull'ormai assodata sufficienza di tale interesse al fine di fondare una posizione legittimante nel processo amministrativo, Cons. Stato, Sez. IV, 30 luglio 2002 n. 4076), al corretto svolgersi dell'azione amministrativa in materia anagrafica, affinché i ben diversi istituti della famiglia nucleare (...) e della famiglia anagrafica (...) non siano confusi, anche – e soprattutto – dinanzi alla complessiva percezione dei consociati.>>; e tanto, per concludere che <<...qualsiasi soggetto che a' sensi del vigente ordinamento anagrafico risulti inserito in una scheda di famiglia anagrafica materialmente corrispondente ad una famiglia nucleare, viene dunque a collocarsi in una posizione differenziata rispetto all'azione amministrativa da lui reputata difforme dai valori di principio testè enunciati, e nei suoi confronti va conseguentemente riconosciuta la sussistenza di un interesse oppositivo a qualsivoglia ipotesi di omologazione, ancorché meramente documentale, tra la famiglia nucleare e quella meramente anagrafica fondata sulla mera dichiarazione della sussistenza di vincoli affettivi comunque diversi dal matrimonio, dalla parentela, o dall'affinità, nonché dai vincoli discendenti dall'adozione e dalla tutela.>>.

Nel caso di specie, dunque, secondo il T.A.R. veneto, la *legitimatio ad oppugnandum* (la pregiudiziale configurazione della titolarità, da parte del ricorrente, di un interesse legittimo alla correttezza dell'azione amministrativa esplicitasi nell'adozione del provvedimento impugnato), deve riconoscersi al ricorrente,

dato che:

- a) la posizione di costui si profila differenziata rispetto a quella del puro e semplice civis (posizione differenziata che specificamente qualifica il titolare dell'interesse legittimo rispetto al portatore di un interesse semplice o di mero fatto);
- b) il substrato di tale interesse legittimo deve essere rinvenuto nell'interesse morale che il ricorrente afferma essere pregiudicato dagli atti impugnati, posto che, per costante giurisprudenza, la natura anche solo morale di quell'interesse vale a configurare, nella ricorrenza degli altri requisiti, una posizione d'interesse legittimo del soggetto.

La decisione di ammissibilità del ricorso considerato si scosta sensibilmente dai consolidati assetti giurisprudenziali in tema di requisiti necessari a scriminare gli interessi legittimi da quelli che non danno adito a tutela giuridica nei confronti dei provvedimenti autoritativi della pubblica amministrazione.

Tali requisiti, peraltro, sono richiamati proprio nella sentenza del Consiglio di Stato n.4076/2002, che il T.A.R. cita a conforto della propria decisione. In quella pronuncia il Massimo Giudice Amministrativo, dopo aver rammentato <<...quell'indirizzo ormai costante di questo Consiglio, secondo cui ai fini dell'interesse al ricorso (in realtà trattasi di legittimazione al ricorso) è sufficiente un interesse morale...>>, soggiunge che detto interesse morale assume rilevanza <<...ove il provvedimento incida in via immediata e diretta sulla sfera del soggetto, contenendo valutazioni e giudizi su sue qualità soggettive e capacità, ovvero su suoi atti, o incidendo altrimenti sul suo prestigio...>>.

Alla luce di questo arresto giurisprudenziale (che, peraltro, è meramente confermativo di un inveterato indirizzo sempre seguito dal Giudice Amministrativo di vertice), le direttive interne impartite dal Comune resistente con gli atti impugnati non potrebbero, per la verità, essere considerate idonee ad incidere “in via immediata e diretta sulla sfera del soggetto” che le ha contestate; difatti, la sfera giuridica soggettiva direttamente ed immediatamente coinvolta da tali atti non è quella del ricorrente (il cui *status* civile non avrebbe subito mutamenti di sorta né per effetto delle istruzioni impartite dal Comune ai dipendenti uffici né in conseguenza dell'attuazione concreta delle istruzioni medesime), bensì quella dei soggetti che, secondo il ricorrente, le stesse direttive intendevano avvantaggiare attraverso una surrettizia assimilazione delle convivenze su basi puramente affettive alla famiglia fondata sul matrimonio o sui vincoli parentali e quelli assimilati *ex lege*.

In realtà, il pregiudizio morale nella specie lamentato dal ricorrente può dirsi “differenziato” solo per categorie o per classi d'individui, nel senso che esso non è riferibile specificamente alla persona del ricorrente, ma alla categoria o classe di tutti coloro che non fanno parte di una “famiglia anagrafica fondata su vincoli affettivi”. Sicché, la legittimazione ad impugnare che il TAR ha riconosciuto al cittadino padovano in questione si prospetta, in fin dei conti, comune ad una pletora oceanica di individui, non essendovi alcuna sensata ragione per riconoscere al solo ricorrente, né *uti singulus* e neppure nella limitata qualità di residente nel Comune di Padova, “...l'interesse al corretto svolgersi dell'azione amministrativa in materia anagrafica, affinché i ben diversi istituti della famiglia nucleare...e della famiglia anagrafica...non siano confusi, anche – e soprattutto – dinanzi alla complessiva percezione dei consociati”.

Debordando dai canoni cristallizzati dalla tradizione dottrinale e giurisprudenziale in materia di legittimazione al ricorso, il rischio o il vantaggio (secondo i punti di vista) può essere quello di fare dell'interesse legittimo una situazione giuridica soggettiva la cui titolarità acquista un'estensione pressoché illimitata.

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.
