



TRIBUNALE DI BARI
PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Bari, Prima Sezione civile, riunito in Camera di consiglio nelle persone dei signori Magistrati:

- | | |
|------------------------------------|------------------|
| 1. Dott. Saverio Umberto de Simone | Presidente |
| 2. Dott.ssa Cristina Fasano | Giudice relatore |
| 3. Dott.ssa Rosella Nocera | Giudice |

ha emesso il seguente

DECRETO

nel procedimento camerale iscritto nel Ruolo Generale degli affari di volontaria giurisdizione per l'anno 2022 sotto il numero d'ordine 4949

TRA

MACCHIAROLA Giovannantonio Michele , elettivamente domiciliato in Poggio Imperiale alla via Luigi Cadorna n. 22 presso lo studio dell'avv. Leonardo D'Aloiso, da cui è rappresentato e difeso in virtù di mandato in calce al ricorso ,

– ricorrente –

E

COMUNE DI SAN SEVERO , in persona del legale rappresentante pt, rappresentato e difeso dall'avv. Guglielmo Pezzi ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in San Severo alla piazza Municipio n. 1, giusta mandato su foglio separato ma congiunto alla comparsa di costituzione e risposta

– resistente –

NONCHÈ

MINISTERO DELL'INTERNO

-RESISTENTE CONTUMACE-

IN FATTO E IN DIRITTO

1. Con ricorso *ex art. 700 c.p.c.*, depositato in data 21.09.2022, Macchiarola Giovannantonio Michele ha chiesto che il giudice ordinasse al Comune di San Severo (FG), quale Ufficiale di Governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici, l'immediata iscrizione del suo nominativo nel Registro della popolazione ivi residente in ragione della elezione del proprio domicilio nel predetto Comune alla via F. Pelosi n. 16 .

1.1. Il ricorrente ha premesso che:

- egli, da lunga data, era iscritto nel Registro dell'anagrafe della popolazione residente del Comune di San Severo (FG) presso il proprio domicilio eletto alla via F. Pelosi n. 16;
- a far data dal 2011 il predetto Comune aveva cancellato il ricorrente dal Registro della popolazione residente;
- con istanza del 21.09.2019 aveva chiesto all'Ufficio anagrafe del Comune di essere reinscritto nel Registro della popolazione residente avendo ivi eletto il proprio domicilio, nella specie alla via F. Pelosi n. 16, rimasta inevasa;
- in data 23.02.21 aveva riproposto l'istanza compilando e sottoscrivendo il modello "*Dichiarazione di domicilio ai fini dell'iscrizione anagrafica di persona senza fissa dimora*";
- all'esito dell'istruttoria il Comune aveva riconosciuto che il ricorrente, soggetto senza fissa dimora, aveva domicilio in quella che era stata un tempo la casa familiare in F. Pelosi n. 16;
- l'Ufficio anagrafe gli aveva comunicato di non poterlo iscrivere nel registro della popolazione poiché egli aveva dichiarato di non avere dimora stabile;
- lo aveva iscritto nel Registro della popolazione residente per le persone senza fissa dimora alla fittizia via dell'Angelo Custode n. 63;
- vi erano i presupposti del *fumus boni iuris* nonché del *periculum in mora* per provvedere in via d'urgenza.

2. Il Presidente, ritenuto che non vi fossero i presupposti per la tutela d'urgenza ha fissato l'udienza per la comparizione delle parti in camera di consiglio ai sensi degli artt. 95 e 96 DPR 396/2000 e 737 cpc.

3. Si è costituito il Comune di San Severo (FG), il quale, previa eccezione del proprio difetto di legittimazione passiva, ha chiesto di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per mancanza dei presupposti *ex art. 700 c.p.c.* e, in subordine, di rigettare la domanda per infondatezza nel merito.

4. All'udienza di comparizione personale delle parti, il Collegio si è riservato.

5. Con ordinanza dell'1.02.2023, il Collegio, preso atto della mancata costituzione del Ministero dell'Interno e della necessità dell'integrazione del contraddittorio o, comunque, della prova dell'avvenuta notifica, ha rinviato all'udienza del 23.05.23.

6. Rimasto contumace il Ministero, all'udienza del 23.05.2023, tenutasi a "trattazione scritta", il Collegio si è riservato.

7. Rimessa la causa sul ruolo per il trasferimento ad altro ufficio del magistrato assegnatario, essa è stata riassegnata con nuova udienza per il 07.11.2023.

8. A tale udienza, tenutasi a "trattazione scritta", il Collegio ha riservato la causa in decisione, previa trasmissione agli atti al P.M. per le sue conclusioni.

///

9. Preliminarmente, si ritiene infondata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata da parte resistente.

Il Comune rileva, infatti, che dall'art. 14 dlgs. n. 267/2000 si evince che il Sindaco svolge le funzioni di stato civile quale delegato del Governo sicchè ogni atto compiuto in tale materia è riferibile al Ministero dell'Interno.

9.1. Va premesso che, in considerazione del principio che impone di verificare prima le condizioni dell'azione e dei presupposti processuali, deve valutarsi se effettivamente colui contro cui l'azione è esperita abbia la c.d. *legittimazione passiva*.

Essa attiene alla potestà di resistere in giudizio per cui deve esservi identità tra colui che contrasta un'azione giudiziaria e colui a cui la legge riconosce il potere di contrastarla, c.d. *legitimatio ad causam passiva*.

9.2. Per ciò che qui interessa, il Sindaco ha il compito di curare l'anagrafe quale ufficiale di Governo.

Al riguardo, l'art. 14 del testo Unico degli Enti Locali precisa che «*il Comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale di Governo, ai sensi dell'art. 54.*», mentre l'art. 54 TUEL dispone che «*il Sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica*» precisando ulteriormente che «*nel caso*

di inerzia del Sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste (...) il Prefetto può intervenire con proprio provvedimento. Il Ministero dell'Interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del Sindaco».

Da tale normativa non emerge, quindi, un rapporto gerarchico propriamente detto tra Sindaco e Ministero dell'Interno in quanto l'intervento del Ministero dell'Interno è residuale, ossia limitato alle sole ipotesi di inerzia del Sindaco o ai fini dell'adozione di provvedimenti di indirizzo.

Inoltre, seppur sussista un rapporto di vigilanza intercorrente tra Sindaco e Ministero dell'Interno *ex artt. 52 e 54 d.P.R. n. 223/1989* in materia di anagrafi della popolazione residente, esso non elide la titolarità della funzione all'Organo vigilato il quale risponde in proprio degli atti emessi nell'esercizio dei poteri statali (cfr. Consiglio di Stato n. 5047/2016 e n. 5048/2016).

Consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa precisa, infatti, che *«quando il Sindaco agisce nella veste di ufficiale del Governo (...) non si trasforma in un organo dell'amministrazione statale, rimanendo incardinato nel complesso organizzativo dell'Ente locale, senza che il suo status venga modificato»* per cui gli Uffici dell'amministrazione comunale rispondono in proprio per gli atti emessi nell'esercizio dei poteri statali (cfr. Cons. Stato, 08.01.2016 n. 28; Cons. Stato, Sez. III, 01.12.2016 n. 5048; Cons. Stato, Sez. V, 06.05.2015 n. 2272; Cons. Stato, Sez. IV, 29.04.2014 n. 2221; Cons. Stato, Sez. IV, 03.03.2009 n. 1209; Cons. Stato, Sez. V, 17.09.2008 n. 4434 Cons. Stato, Sez. IV, 07.09.2007 n. 4718; Cons. Stato, Sez. IV, 13.08.2007 n. 4448).

Infatti, il Sindaco, nell'esercizio di una funzione dell'Amministrazione statale, conserva la sua veste di parte, restando titolare della posizione sostanziale e conseguentemente della legittimazione ad agire a tutela delle funzioni lui attribuite dalla legge (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 01.12.2016 n. 5048).

9.3. Alla luce di quanto considerato, nella fattispecie per cui è causa deve ritenersi sussistente la legittimazione passiva del Comune di San Severo (FG), in persona del Sindaco *pro tempore*, quale soggetto che risponde in proprio degli atti emessi anche nell'esercizio dei poteri statali.

10. Altra questione preliminare sollevata dal resistente attiene all'inammissibilità della procedura scelta, ossia l'art. 700 cpc, che nel sistema normativo ha carattere residuale laddove vi è la possibilità di agire in camera di consiglio *ex art. 737 cpc* anche in via d'urgenza chiedendo l'immediata esecutorietà del provvedimento adottato.

Al riguardo deve darsi atto che la questione può considerarsi superata in quanto il Presidente, in sede di assegnazione della causa, ha riqualificato il ricorso sussumendolo sotto l'art. 95 del dpr 396/2000 che statuisce: *“Chi intende promuovere la rettificazione di un atto dello stato civile o la ricostituzione di un atto distrutto o smarrito al di fuori dei casi di cui all'articolo 98, comma 2-bis, o la formazione di un atto omissivo 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.”*

11. Passando ad esaminare il merito va osservato quanto segue.

11.1. Il ricorrente evidenzia come, dagli artt. 1 e 2 della L. 1228/1954, si evince il diritto dei cd. senza fissa dimora di ottenere l'iscrizione del registro anagrafico della popolazione residente di un certo Comune ove nel suo territorio abbiano stabilito il loro domicilio.

Di qui l'illegittimità del rifiuto opposto nel caso di specie dall'Ufficio Anagrafe del Comune di San Severo nonostante egli, nella dichiarazione resa nell'apposito modulo, avesse indicato l'indirizzo della ex casa coniugale quale domicilio.

11.2. Sostiene, invece, il Comune che, a dire dello stesso ricorrente, egli era stato cancellato sin dal 2011 dal Registro della popolazione residente nel Comune di San Severo e che, nel 2019, aveva chiesto di essere reinscritto senza esito ed, infine, che, nel 2021, aveva ripresentato l'istanza compilando un modulo di dichiarazione di domicilio per l'iscrizione anagrafica di persona senza fissa dimora di ogni dato.

Evidenzia, ancora, il Comune che l'Ufficiale dell'Anagrafe aveva respinto giustamente l'istanza poiché era stato lo stesso ricorrente a qualificarsi come soggetto senza fissa dimora indicando un domicilio ai soli fini dell'iscrizione nel registro dei senza fissa dimora nel Comune e che proprio per queste dichiarazioni non poteva ottenere la reinscrizione nel registro della popolazione residente.

11.3. Ebbene, la tesi del Comune è corretta e viene condivisa per le ragioni che si esporranno nel prosieguo.

In punto di diritto va ricordato che la residenza è determinata dall'abituale dimora in un luogo e che la richiesta di iscrizione anagrafica è subordinata all'accertamento di tali elementi da parte degli organi preposti così come disposto dalla L. n. 1228/1954 e dal nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente approvato con d.P.R. n. 223/1989 (cfr. Cass. 8982/2023 secondo cui *“La residenza di una persona, stando all'art. 43 c.c., è*

determinata dall'abituale dimora in un determinato luogo, che si caratterizza per l'elemento oggettivo della permanenza e per l'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali. E' stato, altresì, evidenziato che tali considerazioni assumono una valenza ancor più pregnante nell'epoca attuale che è caratterizzata da una pluralità di centri di interesse personali, da una più agevole e rapida possibilità di spostamento da una località all'altra e da nuove e alternative modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. Tuttavia, la verifica dell'effettività della residenza dichiarata, impone il ricorso a controlli che, se da un lato, devono essere svolti in modo non incompatibile con l'esigenza di ogni cittadino di poter attendere quotidianamente alle proprie occupazioni, dall'altro, non necessariamente richiedono che siano previamente concordati con l'interessato, in quanto, diversamente, si vanificherebbe la ratio della norma.”.

Con riferimento, invece, ai soggetti c.d. senza fissa dimora, l'art. 1 della l. n. 1228/1954 dispone che, nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate, oltre alle posizioni delle persone che hanno fissato nel Comune la residenza, anche le posizioni relative alle persone “senza fissa dimora” che hanno, tuttavia stabilito nel Comune il proprio domicilio.

Il successivo art. 2, co. 3 della l. n. 1228/1954 stabilisce che la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio domicilio e al momento dell'iscrizione è tenuta a fornire all'ufficiale dell'anagrafe gli elementi sufficienti per lo svolgimento dei necessari accertamenti.

Pertanto, la persona “senza fissa dimora”, cioè colui che non ha in alcun Comune quella dimora abituale che costituisce l'elemento necessario per l'accertamento della residenza, seppur non possa essere iscritta all'Anagrafe del Comune in base al requisito della residenza, potrà essere iscritta mediante elezione di un domicilio nell'apposito registro.

Inoltre, sempre l'art. 2, co. 3 della l. n. 1228/1954, stabilisce che i soggetti “senza fissa dimora” devono considerarsi residenti nel Comune ove hanno il domicilio, e in mancanza di questo, nel Comune di nascita.

Ebbene, nella fattispecie in esame il ricorrente ha chiesto l'iscrizione nel registro della popolazione residente a San Severo, appunto nella qualità di persona senza fissa dimora avendo ivi un domicilio così come richiesto dalla normativa specifica.

Infatti ha dichiarato, attraverso l'apposito modulo, di non avere dimora nel Comune e di essere, pertanto, soggetto senza fissa dimora indicando un domicilio ai fini della reperibilità nella ex casa coniugale in via Pelosi n. 16 presso l'ex moglie Conticelli Lidia.

A seguito degli accertamenti svolti dall'operatore comunale si è raccolto il diniego dell'ex moglie a tenerlo presso di sé per cui il Macchiarola non poteva che essere iscritto nella via fittizia individuata nel Comune per coloro che non possono dimostrare un domicilio reale cioè una residenza stabile, appunto la via dell'Angelo Custode come da delibera di Giunta Comunale del 2015.

Pertanto, in siffatta condizione ed a seguito delle sue stesse dichiarazioni e degli accertamenti compiuti dall'operatore del Comune, correttamente l'Ufficiale dell'Anagrafe ha respinto l'istanza di cambio di residenza dalla via fittizia dell'Angelo Custode alla via Pelosi n. 16 (cioè una via reale) precisando che l'eventuale reinscrizione alla stessa doveva necessariamente passare attraverso l'allegazione di una serie di elementi e documenti atti a dimostrare la stabile dimora in detto luogo che, invece, era mancata.

12. Il ricorso viene, pertanto, rigettato.

13. Le spese processuali sostenute dall'unica parte costituita vanno poste a carico di parte ricorrente secondo il principio della soccombenza e liquidate in base ai parametri *ex d.m. n. 147/2022* per i procedimenti di volontaria giurisdizione applicando lo scaglione delle cause di valore indeterminabile-complessità bassa con riduzione del 30% in ragione dell'attività svolta.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sulla domanda proposta da con ricorso depositato da Macchiarola Giovannantonio Michele in data 21.09.2022 così provvede

1. Rigetta il ricorso;
2. Condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali sostenute dal resistente che liquida in € 1.635,20 per compensi, oltre RFS del 15% ed accessori come per legge.

Si comunichi.

Così deciso nella Camera di Consiglio della Prima Sezione Civile il 5.12.2023.

IL GIUDICE ESTENSORE

DOTT.SSA CRISTINA FASANO

IL PRESIDENTE

DOTT. SAVERIO UMBERTO DE SIMONE

