

**T.A.R. Venezia, sez. I, 27/08/2007, n. 2786– Rel. Cons. Dott. Fulvio Rocco**

---

### Svolgimento del processo

1.1. Il Consiglio Comunale di P., previa illustrazione di una relazione da parte del Consigliere (omissis), ha approvato la deliberazione n. 108 dd. 4 dicembre 2006 (presenti 36 consiglieri su 40, favorevoli 26, contrari 7, astenuti 1, non votanti 2), del seguente tenore: "Premesso che: I. Compito di questa amministrazione e del governo è di fare una politica coerente ed organica per la famiglia così come definita dall'art. 29 della Costituzione: "la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio"; II. Compito di questa amministrazione e del governo è di garantire alle persone i diritti civili e sociali (come sancito dall'articolo 2 e 3 della Costituzione), senza discriminare coloro che affidano i propri progetti di vita a forme diverse di convivenza, siano esse tra persone di sesso diverso o dello stesso sesso; III. Il riconoscimento di tali diritti non intende modificare o alterare il riconoscimento e l'importanza della famiglia fondata sul matrimonio. Tenuto conto che la L. 24 dicembre 1954 n. 1228, "Ordinamento anagrafico della popolazione residente", all'art. 1 prevede che l'anagrafe della popolazione residente deve essere tenuta registrando "le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e alle convivenze"; che il D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223, Regolamento d'esecuzione della predetta legge, all'art. 1 specifica che "l'anagrafe è costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza". Evidenziato che l'art. 4 dello stesso Regolamento d'esecuzione, rubricato "Famiglia anagrafica", riconosce che "agli effetti anagrafici, per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozioni, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune". Visto che l'art. 33 dello stesso Comune stabilisce che l'ufficiale di anagrafe deve rilasciare certificati anagrafici relativi allo stato di famiglia e che ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici "può essere attestata o certificata, qualora non vi ostino gravi o particolari esigenze di pubblico interesse, dall'ufficiale di anagrafe d'ordine del Sindaco", impegna il Sindaco e la Giunta Comunale: A) ad istruire l'Ufficio anagrafe, affinché rilasci alle famiglie anagrafiche che ne facciano richiesta, ai sensi dell'art. 33, comma 2, del D.P.R. 30 maggio 1989 (n. 223) l'"Attestazione di famiglia anagrafica basata su vincoli di matrimonio o parentela o affinità o adozioni o tutela o vincoli affettivi" (come riconosce l'art. 4 dello stesso Regolamento d'esecuzione), quale pubblica attestazione delle risultanze delle schede di famiglia tenute ai sensi dell'art. 21 D.P.R. 30 maggio 1989; B) a predisporre la relativa modulistica; c) a sollecitare il Parlamento, attraverso i Presidenti di Camera e Senato, affinché affronti il tema del riconoscimento giuridico di diritti, doveri, e facoltà alle persone che fanno parte delle unioni di fatto".

1.2. In esecuzione a tale deliberazione, il Sindaco di P. ha quindi emanato il provvedimento Prot. n. 30125 dd. 1 febbraio 2007 il Sindaco di P., del seguente tenore "Il Sindaco, vista la L. 24 dicembre 1954 n. 1228 e gli articoli 4 e 21 del Regolamento

anagrafico approvato con D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223; vista la "mozione a sostegno del riconoscimento di diritti alle persone che vivono in convivenze non matrimoniali", approvata dal Consiglio Comunale in data 4 dicembre 2006, dispone che gli Uffici delegati all'anagrafe seguano le seguenti indicazioni: 1. All'atto della richiesta di costituzione di famiglia anagrafica, gli ufficiali d'anagrafe incaricati dovranno raccogliere formalmente, oltre alla indicazione dell'intestatario, anche le ragioni per le quali la richiesta stessa è formulata, in attuazione dell'art. 4 del citato Regolamento. 2. Nel caso di coabitazione per "vincoli affettivi", la richiesta di costituzione di famiglia anagrafica dovrà essere sottoscritta da ambedue gli interessati alla presenza dell'ufficiale d'anagrafe incaricato. 3. I componenti della famiglia anagrafica, anche separatamente, possono richiedere all'ufficiale d'anagrafe il rilascio di una attestazione che riporta quanto da loro dichiarato secondo il modulo predisposto: 4. In presenza di domanda di cui al precedente articolo, l'ufficiale d'anagrafe, una volta verificata: la dichiarazione sottoscritta dagli interessati, di cui al precedente punto 1) (e) l'esistenza dello stato di coabitazione degli interessati stessi, sulla base della documentazione dell'ufficio, emette l'"attestazione di iscrizione nell'anagrafe della popolazione quale famiglia anagrafica costituita da persone coabitanti legate da vincoli affettivi", secondo il modulo predisposto allo scopo. 5. Nel caso in cui la richiesta di cui al precedente punto 3) sia presentata da persone che già costituiscono una famiglia anagrafica, ma per le quali non esiste la dichiarazione formalmente sottoscritta di cui al precedente punto 1), l'ufficiale di anagrafe incaricato farà sottoscrivere agli interessati la conferma di coabitazione per vincoli affettivi, contestualmente alla richiesta di attestazione, in modo da poter procedere come disposto al punto 4".

Al provvedimento testè riportato risultano allegati i seguenti fac-simile di moduli.

1) Un modello "A", da indirizzarsi "All'Ufficio Anagrafe del Comune di P." e recante il testo qui appresso specificato: "Oggetto: costituzione di nuova famiglia anagrafica. Ai sensi dell'art. 21 comma 2 del D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223, i sottoscritti: Cognome e Nome ...nato/a il ...; Cognome e Nome ... nato/a il ...Residenti o richiedenti la residenza a P. in Via ...perché legati da vincoli di:

? Matrimonio

? Parentela

? Affinità

? Adozione

? Tutela

? Affetto

dichiarano di costituire una nuova famiglia anagrafica; chiedono che l'intestatario sia ..."

In calce risultano appositi spazi per l'apposizione della data, delle sottoscrizioni dei dichiaranti e della sottoscrizione dell'"Ufficiale d'Anagrafe ricevente"; inoltre, risultano ivi riportate sotto l'intestazione "D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223" le seguenti disposizioni: "Art. 4 "famiglia anagrafica": 1. Agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune".

"Art. 21, comma 2: La scheda di famiglia deve essere intestata alla persona indicata all'atto della dichiarazione di costituzione della famiglia. Il cambiamento dell'intestatario avviene solo nei casi di decesso o di trasferimento".

"La prova dei vincoli affettivi di cui alla definizione di famiglia anagrafica ai sensi dell'art. 4 è riconosciuta alla dichiarazione che gli interessati rendono al momento della costituzione o subentro nella famiglia".

"La dichiarazione non può essere soggetta a continui ripensamenti, e i vincoli sono da ritenersi cessati soltanto con il cessare della coabitazione" .

Va precisato che la sottolineatura dianzi riportata è contenuta nel modulo testè descritto.

2) Un modello A/1, da indirizzarsi parimenti "All'Ufficio Anagrafe del Comune di P." e recante, a sua volta, il testo qui appresso specificato: "Oggetto: mutamenti avvenuti nella composizione della famiglia anagrafica. Ai sensi degli artt. 6 e 13 del D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223, il sottoscritto Cognome e Nome ... .. quale intestatario della famiglia anagrafica dichiara che sono entrate a far parte della sua famiglia le seguenti persone ....."; segue, quindi, lo spazio previsto per la firma (presumibilmente del dichiarante), sotto il quale il testo quindi prosegue nel seguente modo: "con le quali è legato da vincoli di:

? Matrimonio

? Parentela

? Affinità

? Adozione

? Tutela

? Affetto ".

Segue, ancora, la seguente indicazione: "D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223. Art. 4 "famiglia anagrafica": 1. Agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune".

Omissis .

"La prova dei vincoli affettivi di cui alla definizione di famiglia anagrafica ai sensi dell'art. 4 è riconosciuta alla dichiarazione che gli interessati rendono al momento della costituzione o subentro nella famiglia".

"La dichiarazione non può essere soggetta a continui ripensamenti, e i vincoli sono da ritenersi cessati soltanto con il cessare della coabitazione" .

Va anche in questo caso precisato che la sottolineatura dianzi riportata è contenuta nel modulo testè descritto.

Seguono, quindi, ulteriori spazi riservati alla data, alle firme (presumibilmente dei componenti della famiglia anagrafica) e alla sottoscrizione dell'"Ufficiale d'Anagrafe ricevente".

3) Un modello B/1, sempre da indirizzarsi "All'Ufficio Anagrafe del Comune di P." e recante il testo qui appresso specificato: "Oggetto: richiesta di attestazione di iscrizione nell'anagrafe della popolazione quale famiglia anagrafica costituita da persone coabitanti legate da vincoli affettivi. I sottoscritti: Cognome e Nome ...nato/a il ...; Cognome e Nome ... nato/a il ...chiedono il rilascio dell'attestato sopra indicato ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223 "Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente", e allo scopo dichiarano che esistono tuttora i vincoli affettivi con la persona coabitante nell'unità immobiliare sita in P., Via ...n. ...".

Seguono, quindi, le seguenti diciture: "D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223. Art. 4 "famiglia anagrafica": 1. Agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune".

Omissis .

"La prova dei vincoli affettivi di cui alla definizione di famiglia anagrafica ai sensi dell'art. 4 è riconosciuta alla dichiarazione che gli interessati rendono al momento della costituzione o subentro nella famiglia".

"La dichiarazione non può essere soggetta a continui ripensamenti, e i vincoli sono da ritenersi cessati soltanto con il cessare della coabitazione".

Va anche in questo caso precisato che la sottolineatura dianzi riportata è contenuta nel modulo testè descritto.

Seguono, altresì, ulteriori spazi riservati alle firme e all'indicazione degli estremi dei documenti dei due richiedenti, nonché all'apposizione della data.

4) Un' "Attestazione di iscrizione nell'anagrafe della popolazione quale famiglia anagrafica costituita da persone coabitanti legate da vincoli affettivi", da rilasciarsi su carta intestata "Comune di P." e recante lo stemma del Comune medesimo; l'attestazione medesima è del seguente tenore: "Il Sindaco, vista la richiesta di attestazione presentata dai Signori ...; visto il D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223 "Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente"; visti gli atti d'ufficio, attesta che le persone sopra indicate sono iscritte nell'Anagrafe della Popolazione di questo Comune dal ... quale famiglia anagrafica per coabitazione in Via ... n. ... in ragione dell'esistenza di vincoli affettivi dichiarati dai medesimi".

Segue lo spazio per l'apposizione della firma "d'ordine del Sindaco" da parte dell'"Ufficiale d'Anagrafe".

2.1. Tutto ciò premesso, con il ricorso in epigrafe l'Avv. A. residente nel Comune di P. e ivi conseguentemente iscritto nelle relative liste elettorali (cfr. autodichiarazioni rispettivamente rese da medesimo ricorrente à sensi dell'art. 46, lett. b e dell'art. 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445: cfr. doc. 1 di parte ricorrente depositato il 10 febbraio 2007) chiede l'annullamento:

a) della deliberazione del Consiglio Comunale di P. n. 108 dd. 4 dicembre 2006, avente per oggetto: "mozione a sostegno del riconoscimento di diritti alle persone che vivono in convivenze non matrimoniali", precisando peraltro che ciò è comunque chiesto per quanto possa riconoscersi alla stessa un contenuto provvedimentale;

b) del provvedimento del Sindaco di P. Prot. n. 30125 dd. 1 febbraio 2007 laddove - tra l'altro - si dispone che gli Ufficiali dell'anagrafe provvedano al rilascio, sui presupposti ivi elencati, della "attestazione di iscrizione nell'anagrafe della popolazione quale famiglia anagrafica costituita da persone coabitanti legate da vincoli affettivi";

c) degli allegati di tale provvedimento, rappresentati dai moduli annessi e - segnatamente - dal passo di quello predisposto per la dichiarazione dei richiedenti nella parte in cui legittima a chiedere e ad ottenere l'attestazione anzidetta le persone "residenti o richiedenti la residenza a P."

Il ricorrente afferma che mediante i provvedimenti impugnati l'Amministrazione Comunale perseguirebbe l'intento di istituire schede di famiglia, disciplinate dall'art. 21 del .P.R. 223 del 1989 e che il Comune medesimo intenderebbe, peraltro, formare non attenendosi al modello appositamente predisposto dall'Istituto Centrale di Statistica.

Il ricorrente afferma pure che "all'iniziativa comunale è sottesa una forte carica ideologica che, nell'attuale momento politico ... vorrebbe essere antesignana e apripista" (cfr. pag. 2 dell'atto introduttivo del presente giudizio).

L'A. evidenzia, quindi, che la funzione della tenuta delle anagrafi della popolazione è riservata allo Stato dalla L. 24 dicembre 1954 n. 1228, che tale scelta del legislatore ordinario trova espresso fondamento nell'art. 117, comma 2, lett. i) Cost. come sostituito dall'art. 3 della L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3 (il quale - per l'appunto - attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato medesimo la materia della "cittadinanza, stato civile e anagrafi") e che nell'esercizio della funzione della tenuta delle anagrafi il Sindaco agisce, à sensi dell'art. 54, comma 1, lett. a) del T.U. approvato con D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267 come ufficiale di governo, privo di qualsivoglia potestà dispositiva ovvero modificativa delle direttive statali.

Il ricorrente rileva, quindi, che à sensi dell'art. 1 della L. 1228 del 1954, in "ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente", nella quale devono essere "registrate le posizioni relative alle singole persone, alla famiglia e convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza", e che à sensi dell'art. 43 c.c. quest'ultima si identifica con il "luogo in cui la persona ha la dimora abituale".

Il ricorrente rimarca, altresì, la fondamentale rilevanza assunta dal requisito della residenza anagrafica nell'attuale statuto civile dell'ordinamento proprio delle persone fisiche, posto che alla residenza vanno notificati sia gli atti giudiziari, à sensi dell'art. 139 c.p.c, sia gli atti recettizi in genere, e che dalla residenza medesima discendono sia la dimensione del Comune, sia le assegnazioni della finanza partecipata, sia l'individuazione del domicilio di soccorso.

Il ricorrente afferma che il Sindaco, nel dare attuazione alla predetta deliberazione consiliare n. 108 del 2006, avrebbe esteso la legittimazione ad ottenere il certificato anagrafico non soltanto ai residenti (non potendo comunque far ciò, per quanto si dirà appresso), ma anche ai "richiedenti la residenza" e senza disporre alcuna verifica al fine di accertare se alla dichiarazione risponda alcuna dimora abituale, con la

conseguenza - sempre secondo la tesi dell'A. - che nel registro anagrafico potrebbero registrarsi ed ottenere il relativo certificato le coppie di fatto sia omo- che eterosessuali pur di fatto abitando altrove.

Il ricorrente, al dichiarato fine di comprovare la propria legittimazione a proporre l'impugnativa in epigrafe, afferma e comprova di essere elettore del Comune di P. anche agli affetti della proposizione dell'azione popolare à sensi dell'art. 9 del T.U. approvato con D.P.R. 267 del 2000, a suo dire esperibile nella presente sede di giudizio quale azione del Comune-comunità, così come definito dall'art. 3, comma 2, del medesimo T.U. 267 del 2000, contro il Comune-organo, il quale ultimo nella specie deborderebbe con il proprio operato dalla legalità.

Il ricorrente reputa che l'azione da lui proposta si configuri, comunque, quale esercizio di quel dovere inderogabile di solidarietà politica, sociale ed economica, imposto dall'art. 2 Cost.: e ciò in quanto la Costituzione, laddove impone al cittadino un dovere inderogabile, "gli impone di verificare se possa essere utile alla Patria; e nel caso lo ravvisi, gli impone il dovere inderogabile di esserlo; di attivarsi per esserlo. La precisazione diventa rilevante per qualificare anche come europeo il contenuto dell'azione qui esercitata, con la possibilità della sua difesa in sede europea. Si confida che sia colto lo spirito esclusivamente "resistenziale" che ispira la presente azione: essa mira alla difesa dei valori di libertà e di civiltà dell'ordinamento che spinsero i nostri Padri alla prima Resistenza, a rischiare in proprio in difesa dei stessi valori di civiltà, che nel caso paiono al ricorrente gravemente attentati. Il ricorrente intende specificamente qualificare come esercizio del diritto europeo d'azione la presente iniziativa, con una ben precisa funzione e finalità. Secondo l'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo, " toute le personnes a droit à que sa cause soit entendue par un juge". Questa è una precisa cause d'un cittadino di questo sventurato Paese, che ha la ventura di essere anche cittadino europeo e che in questa sede intende esercitare il suo diritto europeo di azione. Ha diritto "à que sa cause soit entendue"; questo preciso diritto viene qui esercitato. Ben si sa che l'adito della Corte di Giustizia europea è possibile solo quando siano stati esperiti tutti i gradi della giustizia interna dello Stato contraente. Potrebbe anche darsi -lo si prospetta per mero scrupolo di completezza espositiva- che venga ritenuto inammissibile il presente ricorso; la relativa pronuncia verrebbe ovviamente impugnata al Consiglio di Stato, la cui eventuale pronuncia conforme aprirebbe l'adito alla Corte Europea, che giudicherebbe la cause del cittadino europeo. Fermo e ribadito il valore resistenziale della presente azione, comune del resto ad ogni azione popolare, a cominciare da quella prevista dalla L. 17 luglio 1890 n. 6972" (cfr. pagg. 5 e 6 dell'atto introduttivo del presente giudizio).

Sempre ad avviso del ricorrente, gli atti qui resi oggetto d'impugnativa sarebbero assolutamente nulli per difetto assoluto di attribuzione, ai sensi dell'art. 21 septies della L. 7 agosto 1990 n. 241, posto che il Comune, in nessuno dei suoi organi

(Consiglio o Sindaco), sarebbe titolare di alcuna funzione - legittimazione - competenza di statuire comunque in tema di tenuta delle anagrafi della popolazione, trattandosi - come si è visto innanzi - funzione esclusivamente statale.

In via subordinata, il ricorrente chiede comunque l'annullamento degli atti in questione, posto che essi in ogni caso violerebbero "le leggi statali indicate sotto i profili sopra illustrati" (cfr. *ibidem*, pag. 6).

2.2. Si è costituito in giudizio il Comune di P., eccependo innanzitutto l'inammissibilità del ricorso.

Secondo la difesa dell'Amministrazione intimata, infatti, per quanto attiene all'asserito esercizio nella presente causa da parte dell'A. dell'azione popolare di cui all'art. 9 del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000, andrebbe considerato che tale articolo di legge dispone nel senso che ciascun elettore possa far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al Comune o a alla Provincia e che, peraltro, la giurisprudenza unanimemente riconosce all'azione popolare medesima natura sostitutiva o suppletiva, ossia preordinata alla tutela degli interessi che l'Ente locale abbia ommesso di curare mediante la proposizione delle azioni e dei ricorsi che gli competevano (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 7 febbraio 2004 n. 1969; T.A.R. Lazio, Sez. II ter, 5 gennaio 2006 n. 100, nonché le sentenze n. 1728 dd. 27 settembre 2004 e n. 3749 dd. 8 novembre 2006 rispettivamente rese dalla Sezione III di questo stesso T.A.R. e da questa stessa Sezione), con la conseguenza che rimane esclusa la proponibilità innanzi a questo giudice di azioni popolari di tipo c.d. "correttivo", ossia finalizzate (come, per l'appunto, nel caso di specie) a censurare atti o comportamenti riferibili ad una volontà direttamente espressa dall'Ente locale.

Per quanto attiene, invece, all'asserito "contenuto europeo" dell'azione proposta dall'A., la difesa del Comune rimarca che secondo il nostro ordinamento tutti possono agire in giudizio per la difesa dei propri diritti e interessi in presenza di un interesse ad agire personale, attuale e diretto che nel caso di specie, peraltro, mancherebbe in quanto dai provvedimenti impugnati non discenderebbero lesioni di sorta per la posizione giuridica del ricorrente medesimo: e ciò anche per quanto segnatamente attiene all'azione in sede di giurisdizione europea asseritamente da lui proponibile, stante il fatto che - come dichiarato dallo stesso A. - ai fini dell'esercizio del diritto di rango europeo nella specie invocato sarebbe sufficiente l'esaurimento dei gradi di giudizio interni all'ordinamento nazionale.

Secondo la difesa del Comune, il ricorso sarebbe inammissibile anche perché privo - al di là della generica affermazione della nullità degli atti impugnati per asserita incompetenza assoluta a provvedere da parte dell'Amministrazione Comunale - di qualsivoglia illustrazione di specifiche censure di legittimità al riguardo.



A sua volta, la medesima difesa del Comune rimarca che l'art. 1 della L. 1228 del 1954 dispone che l'anagrafe della popolazione residente deve essere tenuta registrando le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e alle convivenze, che l'art. 1 del D.P.R. 223 del 1989 afferma che l'anagrafe è costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza, che à sensi dell'art. 4 del medesimo D.P.R. specifica che "gli effetti anagrafici per famiglia s'intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozioni, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune" e che l'art. 33 dello stesso disciplina il rilascio dei certificati concernenti la residenza e lo stato di famiglia disponendo che ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici, ad eccezione delle posizioni previste dall'art. 35 del D.P.R. medesimo, può essere attestata o certificata dall'Ufficiale d'anagrafe d'ordine del Sindaco.

Ciò posto, secondo la tesi della difesa del Comune, mediante gli atti qui impugnati l'Amministrazione Comunale avrebbe soltanto dato disposizione ai propri Uffici anagrafici in ordine alle modalità per il rilascio dell'attestazione di famiglia anagrafica basata su vincoli di matrimonio o parentela o affinità o adozioni o tutela o vincoli affettivi.

La stessa difesa del Comune rimarca, quindi, che le disposizioni normative attinenti alle certificazioni ed alle attestazioni anagrafiche erano e rimangono quelle previste dagli artt. 33 e 35 del D.P.R. 223 del 1989, e che dalle disposizioni medesime si evincerebbe agevolmente la tipicità delle "certificazioni" anagrafiche, limitate - in quanto tali - alla residenza ed allo stato di famiglia (cfr. art. 33, comma 1, del D.P.R. 223 del 1989 e alle quali - per l'appunto - si affiancano le altre attestazioni e gli altri certificati indicati al comma 2 dello stesso art. 33, il quale in tal senso dispone che, oltre alla residenza ed allo stato di famiglia, "ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici, ad eccezione di quelle previste dal comma 2 dell'art. 35 ... può essere attestata o certificata dall'Ufficiale d'anagrafe d'ordine del sindaco".

Ciò, dunque, significa - sempre secondo la tesi della difesa del Comune - che tutte le posizioni anagrafiche desumibili dagli atti in possesso dell'Amministrazione Comunale e la cui attestazione o certificazione non è espressamente inibita dalla legge, possono essere attestate o certificate dall'Ufficiale d'anagrafe, d'ordine del Sindaco; e, che se è così, nella specie il Sindaco di P. avrebbe semplicemente disposto, nel pieno rispetto della normativa testè esaminata, che possono essere rilasciate su richiesta degli interessati le attestazioni di iscrizione all'anagrafe della popolazione quale famiglia anagrafica costituita da persone coabitanti legate da vincoli affettivi, posto che - come si è detto - à sensi dell'art. 4 del D.P.R. 223 del 1989 "agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora nello stesso Comune".

Da tale constatazione discenderebbe - sempre secondo la difesa del Comune - che nella specie non sarebbero state introdotte innovazioni di sorta in contrasto con le disposizioni statali vigenti in materia, ivi compresa la modulistica obbligatoriamente utilizzata per l'iscrizione all'anagrafe come famiglia anagrafica; ed, in particolare, risulterebbe del tutto erroneo quanto affermato nell'atto introduttivo del presente giudizio circa la possibilità di estendere il rilascio delle attestazioni anagrafiche ai non residenti, posto che l'attestazione anagrafica di cui trattasi sarebbe rilasciata esclusivamente alle persone residenti nel Comune di P., che coloro che chiedono la costituzione di una nuova famiglia anagrafica devono dichiarare di essere residenti nel Comune di P. ovvero devono chiedere di stabilire la loro residenza in tale Comune, che in tale evenienza si avvia comunque la fase di controllo da parte della Polizia Municipale ai fini della verifica dell'effettivo trasferimento della residenza medesima nel Comune di P. e che soltanto dopo l'esito positivo di tali controlli e la conseguente iscrizione all'anagrafe patavina potrà essere rilasciata agli interessati l'attestazione di quanto dichiarato all'atto della presentazione della richiesta.

Per quanto segnatamente attiene ai modelli predisposti per le operazioni sopradescritte, la difesa del Comune precisa che il modello A è utilizzato per la costituzione di famiglia anagrafica nelle pratiche sia di iscrizione anagrafica che di cambio di abitazione, e che per il suo tramite gli interessati dichiarano à sensi dell'art. 4 del D.P.R. 223 del 1989 i loro legami; che il modello A/1 è utilizzato per la dichiarazione dei mutamenti della famiglia anagrafica, e che per il suo tramite gli interessati dichiarano, sempre à sensi dell'art. 4 del D.P.R. 223 del 1989, i propri legami; che il modello B è utilizzato per la richiesta di attestazione di iscrizione all'anagrafe della popolazione quale famiglia anagrafica costituita da persone coabitanti legate da vincoli affettivi; e che, da ultimo, il modello B/2 è utilizzato per l'attestazione dell'iscrizione all'anagrafe quale famiglia anagrafica costituita da persone coabitanti legate da vincoli affettivi.

Secondo la difesa del Comune, dall'esame della modulistica sopradescritta, si evincerebbe con inconfutabile chiarezza che non verrebbe effettuata alcuna iscrizione o annotazione in contrasto con la normativa statale, ma che - anzi - le dichiarazioni rilasciate dagli interessati relative all'indicazione dei vincoli in base ai quali viene richiesta la costituzione della famiglia e le conseguenti attestazioni rilasciate dall'Amministrazione Comunale sarebbero quelle espressamente ed indefettibilmente previste dalla disciplina vigente di fonte statale contenuta nei predetti artt. 4 e 33 del D.P.R. 223 del 1989.

3. Non si è costituito in giudizio il pur intimato Sig. B.

4. Con ordinanza istruttoria n. 20 dd. 28 febbraio 2007 la Sezione ha disposto l'acquisizione, agli atti di causa, di una fotocopia del modello di scheda anagrafica di cui all'art. 20, comma 1, del D.P.R. 223 del 1989.

5. In data 27 marzo 2007 l'Amministrazione Comunale ha adempiuto a tale incombenza.

6. Le parti, con ulteriori e puntuali memorie, hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive tesi.

7. Alla pubblica udienza del 5 luglio 2007 la causa è stata trattenuta per la decisione.

8.1. Il Collegio deve, innanzitutto, farsi carico di disaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dalla difesa del Comune.

Esse vanno respinte.

8.2. Come si è visto innanzi, secondo la prospettazione della difesa del Comune, il ricorrente avrebbe dichiaratamente proposto, nella specie, un'azione popolare à sensi dell'art. 9 del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000 pur nell'acclarato difetto dei presupposti richiesti al riguardo, ossia la richiesta, a parte del privato, della tutela in sede giurisdizionale di interessi specifici attribuiti dall'ordinamento all'Ente locale e da quest'ultimo peraltro disattesi omettendo la proposizione delle azioni e dei ricorsi che gli competevano.

In effetti, nel caso di specie non è dato di ravvisare la sussistenza di tale tipo di azione, essenzialmente sostitutiva o suppletiva rispetto all'omissione della cura in sede giudiziale del pubblico interesse da parte dell'Ente: omissione che, per l'appunto, qui non sussiste proprio in quanto l'Amministrazione Comunale, ben lungi dall'astenersi dal provvedere, ha posto in essere, nel dichiarato esercizio di proprie competenze deputate alla cura del pubblico interesse, specifici atti richiamando puntuali disposizioni legislative e regolamentari che conforterebbero la legittimità del proprio operato.

L'A., peraltro, ha configurato pure il proprio interesse al ricorso conferendo dichiaratamente allo stesso un "contenuto europeo" genericamente fondato sull'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, successivamente modificata e resa a sua volta esecutiva nell'ordinamento italiano per effetto della L. 4 agosto 1955 n. 848 e successive modifiche.

Tale articolo della Convenzione notoriamente contempla il diritto fondamentale di ogni persona ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, nonché precostituito per legge.

A ragione, sotto questo profilo, la difesa del Comune ha evidenziato che tale diritto non risulta sottratto al ricorrente proprio in quanto l'esaurimento dei gradi di giudizio interni all'ordinamento nazionale ne consente la tutela nella sede giudiziale sovrastatale contemplata dalla Convenzione medesima (cfr. art. 35 Convenzione cit., come sostituito dal Protocollo n. 11, firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994 e ratificato con L. 28 agosto 1997 n. 296).

Non va condiviso - per contro, e per tutto quanto si dirà appresso - l'ulteriore argomento svolto dalla difesa del Comune, secondo il quale, a prescindere dalla stessa pretesa configurazione del ricorso in epigrafe come necessariamente (ed esclusivamente) prodromico all'esaurimento delle vie giudiziali interne prima di adire il giudice sopranazionale, dovrebbe in ogni caso considerarsi che, se è vero che nel nostro ordinamento tutti possono agire in giudizio per la difesa dei propri diritti e interessi in presenza di un interesse ad agire personale, attuale e diretto (cfr. art. 100 c.p.c.), nel caso di specie tale interesse comunque difetterebbe in capo al medesimo A. in quanto dagli atti impugnati non discenderebbero lesioni di sorta per la propria posizione giuridica.

8.2. Il Collegio, a tale riguardo, evidenzia che dalla lettura dell'art. 1 della L. 1228 del 1954 come integrato dall'art. 2-quater, del D.L 27 dicembre 2000 n. 392, convertito in L. 28 febbraio 2001 n. 26, nonché dell'art. 1 del D.P.R. 223 del 1989, consta che - per quanto qui segnatamente interessa - l'ordinamento individua tre distinti status soggettivi attraverso i quali le persone sono iscritte nei registri dell'anagrafe della popolazione residente: la singola persona, la famiglia e la convivenza.

In relazione a ciò, la posizione anagrafica di ciascuna persona è dunque archiviata sia individualmente, sia all'interno di una famiglia o di una convivenza, à sensi di quanto disposto dagli artt. 4 e 5 del D.P.R. 223 del 1989, i quali - per l'appunto - recano al riguardo la disciplina degli specifici istituti della famiglia anagrafica e della convivenza: ossia, à sensi di quanto segnatamente disposto nel volume "Anagrafe della popolazione" della serie "Metodi e norme Serie B n. 29 ed. 1992" accluso alla circolare ISTAT dd. 8 febbraio 1992 inoltrata a ciascun Comune, ad ogni persona fisica residente corrispondono sia una scheda anagrafica individuale (AP/5), sia una scheda di famiglia (AP/6) o di convivenza (AP/6a).

L'art. 5 del D.P.R. 223 del 1989 definisce la "convivenza" quale "insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso Comune", identificando in tal modo determinati aggregati di persone originati da specifici motivi sociali e che presuppongono una struttura organizzativa al cui vertice si colloca un responsabile del funzionamento dell'aggregato medesimo e, conseguentemente, anche delle dichiarazioni anagrafiche inerenti ai relativi membri (cfr. volume Anagrafe cit.).

Viceversa, à sensi dell'art. 4 del medesimo D.P.R. 223 del 1989, "agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune".

Tale disposizione risulta innovativa rispetto al previgente art. 2, primo comma, del D.P.R. 31 gennaio 1958 n. 136, recante il precedente regolamento anagrafico, in forza del quale "agli effetti anagrafici per famiglia" si intendeva "un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, affiliazione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune, che normalmente provvedono al soddisfacimento dei loro bisogni mediante la messa in comune di tutto o parte del reddito di lavoro o patrimoniale da esse percepito".

Come ben si vede, quindi, nell'attuale nozione di "famiglia anagrafica" è stato eliminato, quale elemento costitutivo di tale aggregato di persone, il vincolo economico tra i membri coabitanti, in precedenza considerato inderogabilmente necessario.

Pertanto, allo stato attuale, per aversi famiglia anagrafica devono sussistere i seguenti elementi costitutivi:

- 1) la presenza tra i membri di un vicolo familiare o affettivo;
- 2) la coabitazione e dimora abituale nella stessa abitazione.

La famiglia anagrafica è nozione ben distinta da quella della famiglia c.d. "nucleare" o "civile", ossia composta da persone unite in matrimonio con effetti civili riconosciuti; con la conseguenza che la famiglia anagrafica e la famiglia nucleare o civile possono anche non coincidere.

La distinzione concettuale tra famiglia nucleare e famiglia anagrafica è stata puntualmente ribadita da Cons. Stato, Sez. V, 13 luglio 1994 n. 770, laddove ben si evidenzia che mentre la famiglia anagrafica di cui al D.P.R. 223 del 1989 è istituto giuridico esclusivamente finalizzato alla "raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni" relative alle persone che hanno fissato nel Comune la propria residenza (cfr. art. 1 D.P.R. 223 del 1989 cit.), la nozione giuridica di famiglia "nucleare", ossia componibile da genitori e da figli, risulta presupposta e tutelata nel nostro ordinamento interno dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., dagli artt. 144 e 146 c.c. e dall'art. 570 c.p., e - sotto il profilo della necessaria conformazione dell'ordinamento medesimo "alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" (lo *ius gentium* richiamato dall'art. 10, primo comma, Cost.) - anche dall'art. 12 della predetta Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dall'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10

dicembre 1948, nonché dall'art. 10 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali reso a sua volta esecutivo nell'ordinamento italiano con L. 25 ottobre 1977 n. 881.

La struttura della famiglia "nucleare" risulta - all'evidenza - cristallizzata dal rapporto instaurato per effetto del matrimonio tra i coniugi (cfr. art. 143 e ss.) ed, in particolare, dall'"obbligo reciproco alla fedeltà, all'assistenza morale e materiale, alla collaborazione nell'interesse della famiglia e alla coabitazione" (cfr. art. 143, secondo comma, c.c. come sostituito dall'art. 24 ), dall'obbligo di contribuire , in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo, ai bisogni della famiglia (cfr. art. 143, terzo comma, c.c.), dalla necessità di concordare l'indirizzo della vita familiare (cfr. art. 144, primo comma, c.c.) e dall'"obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole" (cfr. art. 147 c.c.).

Invero, i coniugi (ossia, la famiglia "nucleare") sono vincolati - come si è detto - alla coabitazione (cfr. art. 146 c.c. cit.) ed, in tal senso, "fissano la residenza della famiglia secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia stessa" (cfr. art. 144, primo comma, c.c. cit.).

Tuttavia, in conformità all'attuale formulazione dell'art. 45 c.c. conseguente all'art. 1 della L. 151 del 1975 ("Ciascuno dei coniugi ha il proprio domicilio nel luogo in cui ha stabilito la sede principale dei propri affari o interessi. Il minore ha il domicilio nel luogo di residenza della famiglia o quello del tutore. Se i genitori sono separati o il loro matrimonio è stato annullato o sciolto o ne sono cessati gli effetti civili o comunque non hanno la stessa residenza, il minore ha il domicilio del genitore con il quale convive ..."), un coniuge, oltre alla possibilità d'avere un domicilio diverso da quello dell'altro, può comunque fissare una residenza diversa da quella della famiglia in caso di separazione di mero fatto (cfr. Cassazione, Sez. I civ., 14 aprile 1982, n. 2223); e, del resto, risulta altrettanto notorio che la coabitazione propria della famiglia nucleare, proprio perché essenzialmente fondata su criteri di fatto, non viene comunque meno per effetto della circostanza che proprio in dipendenza delle anzidette esigenze di "indirizzo della vita familiare" e degli interessi dei suoi singoli membri non confliggenti con quelli della famiglia medesima, i coniugi sovente concordano di acquisire residenze tra di loro diverse, per necessità di carattere professionale, fiscale, ecc.: tale ultima evenienza, quindi, non è di per sé riguardabile quale fatto automaticamente estintivo dei vincoli propri della famiglia nucleare

Per contro, la famiglia anagrafica risulta - di per sé - ben più elastica nella sua costituzione e dissoluzione: essa può essere formata anche da un'unica persona (cfr. art. 4, comma 2, del D.P.R. 223 del 1989) e, soprattutto, essa essenzialmente si fonda, a differenza di quanto precedentemente visto per la "convivenza" di cui all'art. 5 del D.P.R. 223 del 1989, sulla dichiarazione liberamente resa da parte di ciascuno dei suoi

membri all'Ufficiale d'anagrafe, à sensi dell'art. 13, comma 1, lett. b), del medesimo D.P.R. 223 del 1989.

Le predette avvertenze e note ISTAT del 1992 riconoscono che la famiglia anagrafica costituita da individui legati da meri vincoli affettivi configura un rapporto che, a differenza degli altri legami familiari elencati dall'art. 4 del D.P.R. 223 del 1989 (matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela: ossia vincoli giuridicamente connessi a posizioni derivanti dalla famiglia "nucleare", ovvero costituite per effetto di specifici obblighi assunti ex lege ed, in quanto tali, conseguenti da istituti puntualmente disciplinati dall'ordinamento), non può essere oggettivamente riscontrato dall'Ufficiale d'anagrafe e non può - quindi - che essere rimesso alla dichiarazione resa dall'interessato all'Ufficiale medesimo al momento della costituzione, ovvero del subentro della famiglia anagrafica.

Nelle stesse note ISTAT del 1992 si afferma - altresì - che dopo l'avvenuta dichiarazione dell'esistenza di un vincolo affettivo, lo stesso si reputa venuto meno soltanto per effetto della cessazione della coabitazione, essendo questa l'unico presupposto oggettivamente riscontrabile, e che la dichiarazione medesima "non può essere oggetto di continui ripensamenti".

8.3. Orbene, premesso tutto ciò, va evidenziato che, anche al di là della problematica - all'evidenza estranea all'economia del presente giudizio - relativa al corretto esercizio della discrezionalità legislativa statale e regionale in ordine all'eventuale equiparazione tra famiglia nucleare e famiglia anagrafica (per lo più, diffusamente definita da tali ulteriori fonti normative come "convivenza", ossia con terminologie difforme rispetto alle anzidette nozioni di cui agli artt. 4 e 5 del D.P.R. 223 del 1989) al fine del riconoscimento di determinati benefici economici (ad es., l'art. 2, comma 4, della L.R. 2 aprile 1996 n. 10, che nel Veneto consente l'accesso ai benefici di edilizia residenziale pubblica anche alle unioni more uxorio), 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 (tutelato, come si è visto, in via espressa da disposizioni di rango costituzionale e superstatale) e della famiglia anagrafica (presupposto, viceversa, da una mera legge ordinaria e disciplinato nel dettaglio da un regolamento e da un atto amministrativo a contenuto generale, costituito dalle anzidette note ISTAT del 1992) non siano confusi, anche - e soprattutto - dinanzi alla complessiva percezione dei consociati.

Detto altrimenti, l'interesse del ricorrente si identifica nell'esigenza che la famiglia anagrafica, non importa se a connotazione etero od omosessuale, non deve tramutarsi da istituto essenzialmente strumentale alla raccolta sistematica

dell'insieme delle posizioni relative alle persone che hanno fissato nel Comune la propria residenza (cfr. art. 1 D.P.R. 223 del 1989 cit.) a modello di organizzazione sociale equipollente alla famiglia fondata sul matrimonio.

Va soggiunto, a questo specifico riguardo, che la disciplina della famiglia nucleare si è per certo evoluta nei tempi e risulta, in ogni caso, a tutt'oggi differente nei diversi ordinamenti giuridici in dipendenza delle altrettanto notoriamente diverse sensibilità economico-sociali e religiose: ma rimane ferma la perdurante rilevanza, preminenza e indispensabilità per lo stesso futuro svolgersi di ogni società umana - e, quindi, anche a prescindere da eventuali opzioni legislative finalizzate a riconoscere nel contesto dei diritti fondamentali dei singoli determinati effetti pubblicistici e civili ad altre forme di unione tra i sessi - l'assunto che fonda la costituzione di ciò che correntemente e generalmente anche l'attuale *ius gentium* intende per "famiglia" nel matrimonio, a sua volta a tutt'oggi essenzialmente ed indefettibilmente definibile quale "*viri et mulieris coniunctio individuum consuetudinem vitae continens*" (J, I, 9 pr.), ovvero quale "*coniunctio mari set feminae, et consortium omnis vitae, divini et umani iuris communicatio*" (Mod. D 23, 2, I).

Se così è, qualsiasi soggetto che à 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.

8.4. Né risulta fondato l'assunto del Comune secondo il quale il ricorso proposto dall'A. risulterebbe inammissibile in quanto intrinsecamente privo di specifiche censure di legittimità.

Dalla lettura dell'atto introduttivo del giudizio è, infatti, agevole individuare non soltanto l'avvenuta formulazione di una censura di nullità o inesistenza degli atti impugnati per asserita incompetenza assoluta dell'Amministrazione Comunale a provvedere al riguardo e di una subordinata censura di incompetenza relativa da parte dell'Amministrazione medesima comportante la richiesta di annullamento degli atti medesimi, ma anche di un'ulteriore censura materialmente riconducibile alla denuncia delle figure sintomatiche di eccesso di potere per illogicità e per sviamento del pubblico fine, con la quale il ricorrente allega l'asseritamente omessa verifica della veridicità della dichiarazione resa dai richiedenti la residenza ai fini dell'ottenimento da parte del Comune di quel che egli chiama "certificato anagrafico"



della convivenza, con la supposta conseguenza che mediante la mera richiesta di residenza si possa nella specie ottenere una certificazione della pubblica amministrazione difforme, nei suoi contenuti, al vero e - quindi - non funzionale ai fini di tutela della pubblica fede che la certificazione medesima dovrebbe - per contro - assolvere.

9.1. Tutto ciò premesso, il ricorso va accolto nei limiti di quanto qui appresso specificato.

9.2. La censura di incompetenza assoluta e l'immediatamente subordinata censura di incompetenza relativa non possono trovare accoglimento.

Secondo la prospettazione del ricorrente, la materia anagrafica sfuggirebbe a qualsivoglia disciplina di competenza dell'Amministrazione Comunale, essendo quest'ultima preposta, per il tramite del Sindaco ufficiale del Governo à sensi degli artt. 14 e 54 del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000, agli incumbenti materiali contemplati dalla legislazione disciplinante la materia medesima, di competenza esclusiva statale (cfr. art. 117, secondo comma, lett. i, Cost. come modificato dall'art. 3 della L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3 cit.).

Il Collegio, per parte propria, rileva che ove si condividessero gli assunti del ricorrente, dall'asserita nullità assoluta degli atti impugnati dipendente dalla pretesa assenza di potestà discrezionali nella materia di cui trattasi in capo all'Amministrazione Comunale, conseguirebbe - quale ineludibile corollario - la sussistenza, al riguardo, della giurisdizione del giudice ordinario, posto che l'art. 21-septies della L. 7 agosto 1990 n. 241 come inserito dall'articolo 14, comma 1, della L. 11 febbraio 2005 n. 15 letteralmente devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le sole questioni inerenti alla nullità dei provvedimenti amministrativi in violazione o elusione del giudicato: questioni, queste ultime, che per certo non ricadono nell'economia del presente giudizio.

Né va sottaciuto che, formulando la medesima tesi, il ricorrente ha comunque obliterato di valutare come - ad ulteriore conforto "sistematico" del corollario medesimo e secondo un'ormai consolidata giurisprudenza - le controversie in ordine alle iscrizioni anagrafiche non rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, posto che il Sindaco procede al riguardo ad un mero accertamento di posizioni soggettive soltanto in base a presupposti di fatto e senza l'esercizio di alcuna potestà discrezionale, proprio in quanto manca nella specie l'esercizio di una potestà autoritativa (cfr., ad es., Cons. Stato, Sez. IV, 16 gennaio 1990 n. 14 e Sez. I, 26 gennaio 1979 n. 539; T.A.R. Lombardia, Sez. I, 3 marzo 1985 n. 174; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 12 ottobre 2000 n. 766).

La contraria prospettazione secondo la quale le variazioni di residenza costituirebbero, comunque, nella loro oggettività, provvedimenti amministrativi invero implicherebbe, come ineludibile conseguenza, che gli atti stessi dovrebbero essere considerati come atti di accertamento costitutivo, idonei - in quanto tali, e ove non se ne ottenesse l'annullamento - a sovrapporsi inderogabilmente sugli status personali e sui diritti dei loro destinatari: ma risulta, per contro, ormai del tutto assodato in giurisprudenza (cfr., ex multis, Cass. SS. UU. 7 febbraio 1992 n. 1374) che le risultanze anagrafiche non rivestono tale caratteristica, in quanto costituiscono mere presunzioni, suscettibili di prova contraria in ogni momento deducibile innanzi al giudice ordinario mediante azione di accertamento negativo (cfr. sul punto T.AR. Friuli Venezia Giulia n. 766 del 2000 cit.).

Tuttavia, ad avviso di questo Collegio, il caso in esame sfugge a tali pur consolidate impostazioni di principio proprio in quanto l'Amministrazione Comunale ha qui inteso, mediante propri provvedimenti di carattere generale conseguenti ad una valutazione degli indubbi spazi di discrezionalità ad essa lasciati liberi dalla sovrastante disciplina di fonte statutale, impiantare nel proprio ambito territoriale un "sistema" finalizzato ad attestare, integrando con propri modelli la modulistica anagrafica standard predisposta dall'Amministrazione Statale, la sussistenza di una famiglia anagrafica costituita da persone legate da vincoli affettivi, così come del resto liberamente dichiarata dai medesimi interessati all'atto della costituzione, ovvero della variazione della famiglia medesima.

Se è vero, infatti, che l'art. 33, comma 1, del D.P.R. 223 del 1989 dispone che "l'Ufficiale di anagrafe rilascia a chiunque ne faccia richiesta, fatte salve le limitazioni di legge, i certificati concernenti la residenza e lo stato di famiglia", il comma 2 dello stesso articolo dispone - a sua volta - che "ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici, ad eccezione delle posizioni previste dal comma 2 dell'art. 35" - ossia le notizie riportate nelle schede anagrafiche concernenti la professione, arte o mestiere, la condizione non professionale, il titolo di studio e le altre notizie il cui inserimento nelle schede individuali sia stato autorizzato ai sensi dell'art. 20, comma 2, del medesimo D.P.R. 223 del 1989 da parte del Ministero dell'interno, d'intesa con l'Istituto centrale di statistica (ISTAT) - "può essere attestata o certificata, qualora non vi ostino gravi o particolari esigenze di pubblico interesse, dall'ufficiale di anagrafe d'ordine del Sindaco".

Orbene, la stessa circostanza che le note ISTAT del 1992 presuppongano, come si è visto innanzi, la possibilità di rendere la dichiarazione della sussistenza di vincoli affettivi a fondamento della costituzione di una famiglia anagrafica e che addirittura evidenzino l'esigenza di rappresentare agli interessati l'esigenza che la dichiarazione stessa non deve divenire oggetto di frequenti ripensamenti, nonché l'ulteriore circostanza che le medesime note ISTAT sono state evidentemente trasmesse a ciascun Comune con l'assenso del Ministero dell'Interno rende di per sé attestabile

(ma, come si vedrà appresso, non certificabile) da parte dell'Amministrazione Comunale l'esistenza dei vincoli in questione.

Allo stesso tempo, l'Amministrazione Comunale di P., proprio nell'acclarata circostanza che la surriferita disciplina di fonte statuale non inibisce di attestare la sussistenza dei vincoli affettivi dichiarati dagli interessati al momento della costituzione o della variazione della famiglia anagrafica, ha inteso esercitare, mediante i provvedimenti qui resi oggetto di impugnativa, propri poteri di auto-organizzazione al fine di consentire l'attestazione di quanto dichiarato dagli interessati medesimi: e ciò - rileva sempre questo Collegio - anche nella necessaria applicazione della disciplina di carattere generale contenuta nell'art. 47 del T.U. approvato con D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, à sensi della quale - per quanto qui segnatamente interessa - "l'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38" del medesimo T.U., ossia sottoscritta "dall'interessato in presenza del dipendente addetto", ovvero sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore (cfr. art. 38 cit.).

Volendo - dunque - riassumere, l'Amministrazione Comunale di P., ha correttamente inteso il senso delle note ISTAT del 1992, ossia che la dichiarazione resa in ordine alla sussistenza di vincoli affettivi quale presupposto per la formazione di una famiglia anagrafica non può essere oggettivamente riscontrata dall'Ufficiale d'anagrafe e non può - quindi - che essere rimessa alla dichiarazione resa dall'interessato all'Ufficiale medesimo al momento della costituzione, ovvero del subentro della famiglia anagrafica: e ciò - come si è parimenti visto innanzi - con il solo limite, affermato dalle stesse note ISTAT, che la dichiarazione di cui trattasi non può essere oggetto di continui ripensamenti da parte di colui che la rende.

Il Comune di P. ha altrettanto correttamente tratto da tutto ciò la necessitata conseguenza che la sussistenza dei vincoli in questione non può, di per sé, formare oggetto di certificazione anagrafica da parte della Pubblica Amministrazione, à sensi dell'art. 33, comma 1, e dell'art. 35 del D.P.R. 223 del 1989, ma può soltanto essere attestata dalla Pubblica Amministrazione, à sensi dell'art. 33, comma 2, del medesimo D.P.R. sulla scorta della stessa dichiarazione di colui che l'ha ad essa resa e che l'ha poi confermata al momento della richiesta della relativa attestazione.

L'attestazione di cui trattasi non può, dunque, identificarsi con una certificazione rilasciata dalla Pubblica Amministrazione se non nella sua equipollente validità quale atto pubblico, à sensi dell'art. 2699 e ss. c.c.: per essa, infatti, non può porsi un problema di validità temporale, come viceversa risulta per le certificazioni dalla lettura dell'art. 41 del D.P.R. 445 del 2000, proprio in relazione all'intrinseco suo

contenuto, essenzialmente rimesso alla volontà degli interessati e, nella sostanza, oggettivamente non accertabile.

Pertanto, colui che intende documentalmente affermare la sussistenza dei vincoli affettivi a prescindere dall'oggettiva permanenza della residenza con altra persona (essa sola, per contro, riscontrabile nella sua oggettiva materialità, à sensi dell'art. 4, secondo comma, della L. 1228 del 1954), dovrà di volta in volta chiedere l'attestazione di cui trattasi seguendo la procedura al riguardo prevista dall'Amministrazione Comunale mediante gli atti qui segnatamente impugnati, ovvero di volta in volta auto-dichiararla nelle forme proprie della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, à sensi del combinato disposto degli artt. 47 e 38 del T.U. approvato con D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445: e, per quanto detto innanzi, la validità temporale dell'attestazione ovvero dell'auto-dichiarazione si esaurirà, ineludibilmente, nel momento stesso in cui le stesse verranno formate e contestualmente utilizzate.

In ordine a tale impostazione di fondo, correttamente intuita nella sua essenza dall'Amministrazione Comunale di P., può allora agevolmente osservarsi, dalla lettura dell'impugnata deliberazione consiliare n. 108 del 2006 e, soprattutto, del provvedimento del Sindaco di P. Prot. n. 30125 dd. 1 febbraio 2007, che il procedimento predisposto dall'Amministrazione Comunale si fonda sulle seguenti fasi:

- 1) presentazione della dichiarazione di sussistenza dei vincoli affettivi quale presupposto per la formazione di una nuova famiglia anagrafica, ovvero quale manifestazione della sussistenza di tali vincoli riferiti ad una famiglia anagrafica già in essere;
- 2) riscontro da parte dell'Amministrazione Comunale circa la veridicità della residenza dichiarata dagli interessati, secondo la disciplina vigente e obbligatoriamente applicata per ogni ipotesi di trasferimento della residenza medesima (cfr. art. 4, secondo comma, L. 1228 del 1954);
- 3) rilascio dell'attestazione dell'esistenza dei vincoli affettivi, in esito non soltanto al riscontro di cui sopra, ma ad una espressa e contestuale dichiarazione, da parte dell'interessato che la richiede, in ordine alla perdurante sussistenza dei vincoli medesimi.

Se così è, risulta - all'evidenza - del tutto infondato l'assunto del ricorrente secondo il quale, nella specie, l'Amministrazione Comunale ometterebbe qualsivoglia riscontro sulla veridicità delle dichiarazioni rese dai richiedenti la formazione, ovvero il riconoscimento dell'avvenuta formazione, di una famiglia anagrafica fondata su vincoli affettivi.

Infatti, il "sistema" testè descritto, ben lungi dall'implicare l'immediato rilascio della relativa attestazione, indefettibilmente postula - come si è detto - un riscontro in ordine all'effettiva residenza dei richiedenti medesimi, seguito dalla susseguente acquisizione di una dichiarazione sulla perdurante sussistenza della condizione precedentemente dichiarata; e risulta, conseguentemente, altrettanto assodato che il punto 4 del predetto provvedimento sindacale Prot. 30125 dd. 1 febbraio 2007, laddove afferma che "in presenza di domanda ... l'Ufficiale di anagrafe, una volta verificata la dichiarazione sottoscritta dagli interessati ...(e) l'esistenza dello stato di coabitazione degli interessati stessi, sulla base della documentazione dell'ufficio, emette l'"attestazione di iscrizione nell'anagrafe della popolazione quale famiglia anagrafica costituita da persone coabitanti legate da vincoli affettivi", secondo il modulo predisposto allo scopo" (il quale, come si è visto innanzi, presuppone a sua volta, per quanto segnatamente attiene alla richiesta, l'ulteriore dichiarazione degli interessati sulla perdurante permanenza della situazione antecedentemente da essi dichiarata) non deve essere letto, come vorrebbe il ricorrente, nel senso che la "documentazione dell'ufficio" consterebbe della mera dichiarazione degli interessati, essendo per contro tale dizione, proprio per la sua intrinseca genericità, agevolmente riferibile a tutta la documentazione acquisita a supporto della pratica, ossia anche all'esito del riscontro di cui all'art. 4, secondo comma, della L. 1228 del 1954 e anche alla dichiarazione confermativa resa dagli interessati medesimi all'atto della presentazione della domanda di rilascio dell'attestazione di cui trattasi.

Va anche ribadito, sempre per quanto detto innanzi, che ad avviso del Collegio i richiedenti l'attestazione, allorquando confermano la permanente sussistenza dei vincoli affettivi da essi precedentemente dichiarati, formano innanzi all'Ufficiale di anagrafe che emetterà l'attestazione medesima una vera e propria dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà: e ciò proprio in quanto essi responsabilmente in tal modo comunque affermano l'esistenza di "stati, qualità personali o fatti" che sono a loro "diretta conoscenza" (cfr. art. 47 D.P.R. 445 cit.).

Il Collegio, a tale specifico riguardo, non sottace che da ciò astrattamente consegue pure l'assunzione, da parte dei dichiaranti, di una responsabilità anche penale, à sensi dell'art. 76 del medesimo D.P.R. 445 del 2000, il quale - come è ben noto - dispone, per quanto qui segnatamente interessa, che "1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia. 2. L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso. 3. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell'articolo 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale".

Tuttavia, la stessa fondamentale soggettività - dianzi rilevata - dell'apprezzamento in ordine alla sussistenza dei vincoli affettivi affermati come esistenti dagli interessati

ragionevolmente relega l'ipotesi della commissione di reati al riguardo a fattispecie del tutto marginali, contraddistinte da manifeste situazioni di fatto eclatantemente difformi al vero: e ciò, si badi, pur nel contesto di una giurisprudenza che, per quanto attiene alla commissione del reato di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico (cfr. art. 483 c.p.) reputa in prevalenza sufficiente il dolo generico dell'agente (cfr., ad es., Cass. Pen., Sez. V, 30 gennaio 1981).

Concludendo sul punto, giova anche rimarcare che la soluzione adottata dal Comune di P. diverge sensibilmente dai sistemi adottati da altre Amministrazioni Comunali, le quali hanno istituito al riguardo, mediante propri provvedimenti di carattere generale, vere e proprie anagrafi "parallele" delle famiglie dichiaratamente fondate su vincoli affettivi: soluzione, questa, che - a ben vedere - rimane peraltro del tutto esterna alla disciplina complessivamente contenuta nella L. 1228 del 1954 e al D.P.R. 223 del 1989, senza sottacere che essa si fonda inoltre sul trattamento, da parte delle Amministrazioni medesime, di dati personali sensibili su supporti informatici e cartacei al di fuori di quanto tassativamente disposto dall'art. 20 del D.L.vo 30 giugno 2003 n. 196, con la conseguenza dell'applicabilità delle sanzioni previste al riguardo (cfr. art. 167 D.L.vo cit.), nonché della non evanescente ed ulteriore assunzione, in via consequenziale, di una responsabilità per danno erariale discendente dall'incompetenza assoluta a provvedere in materia in modo del tutto difforme da quanto previsto dalle fonti normative statuali (viceversa, per tutto quanto detto innanzi, rettamente intese ed applicate dal Comune di P.) e con evidenti esborsi di pubblico denaro disposti *contra legem*.

8.4. Il Collegio - altresì - non può non dare atto che la deliberazione del Consiglio Comunale n. 108 del 2006 si colloca in un contesto di evidente legittimità laddove inequivocabilmente e del tutto correntemente distingue, nelle sue premesse, la tutela della famiglia così come definita dall'art. 29 Cost., dall'esigenza di garantire comunque alle persone, senza discriminazioni di sorta, i diritti civili e sociali di cui agli artt. 2 e 3 Cost., senza con ciò "modificare o alterare il riconoscimento e l'importanza della famiglia fondata sul matrimonio" (cfr. *ivi*).

Tuttavia, la modulistica annessa al conseguente provvedimento sindacale Prot. 30125 dd. 1 febbraio 2007 (ancorché quest'ultimo, per quanto detto innanzi, risulti a sua volta altrettanto correttamente formulato) nella sostanza confligge con tali pur legittime affermazioni di principio: ed, in tal senso, le affermazioni del ricorrente in ordine alla sussistenza, al riguardo, di "una forte carica ideologica ... antesignana ed apripista" (cfr. pag. 2 dell'atto introduttivo del presente giudizio) e tale da determinare, nei fatti, la formazione di attestazioni non sicuramente distinguibili dai veri e propri "certificati anagrafici" (dal ricorrente medesimo espressamente definiti tali, a pag. 4 dell'atto anzidetto), risultano pienamente fondate.

Detto altrimenti, la modulistica medesima, per effetto di ben evidenti errori ed omissioni in essa presenti e presumibilmente compiuti con intenzionalità, induce in effetti i terzi in quell'equivoco che il ricorrente pretende sia rimosso, assumendolo a fondamento del proprio interesse ad agire: ossia, la "confusione" tra famiglia nucleare e famiglia anagrafica fondata su vincoli affettivi.

Il Sindaco, per effetto della presente sentenza, nonché in dipendenza dei propri specifici doveri di Ufficiale del Governo che è tenuto a dare corretta applicazione alle disposizioni normative disciplinanti tale sua attività, dovrà pertanto sollecitamente eliminare le difformità della modulistica in esame rispetto all'ordinamento vigente, qui di seguito descritte:

1) Nel mod. A, recante la dichiarazione della costituzione di una nuova famiglia anagrafica, va espressamente affermato che la dichiarazione stessa è resa non soltanto à sensi dell'art. 21, comma 2, del D.P.R. 223 del 1989, ossia agli effetti della formazione della scheda di famiglia (cfr. ivi: "La scheda di famiglia deve essere intestata alla persona indicata all'atto della dichiarazione di costituzione della famiglia di cui al comma 1 dell'art. 6 del presente regolamento. Il cambiamento dell'intestatario avviene solo nei casi di decesso o di trasferimento"), ma anche à sensi degli artt. 4, 6 e 13, lett. b), del D.P.R. medesimo, rispettivamente contemplanti l'istituto della famiglia anagrafica, i responsabili delle dichiarazioni anagrafiche e il contenuto di queste ultime.

Oltre a ciò, devono pure essere richiamati nei loro estremi, quale presupposto della dichiarazione resa dagli interessati, anche le note ISTAT del 1992 segnatamente riferite alla famiglia anagrafica, nonché la stessa deliberazione consiliare n. 108 del 2006 e il conseguente provvedimento sindacale Prot. 30125 dd. 1 febbraio 2007: questi ultimi, al fine di far constare ai dichiaranti che la disciplina dell'istituto che essi chiedono di applicare trova la propria fonte nella peculiarità dell'ordinamento vigente nel Comune di P..

Risulta conseguentemente necessario riportare in calce al modulo medesimo non soltanto parte del testo dell'art. 4 e dell'art. 21, comma 2, del D.P.R. 223 del 1989, ma anche gli artt. 6 e 13 di quest'ultimo, per quanto utile.

Dovranno essere estrapolate dalla citazione di parte del contenuto degli artt. 4 e 21 del D.P.R. 223 del 1989 le disposizioni contenute nelle anzidette note ISTAT del 1992 che sono state inserite nel testo delle disposizioni regolamentari testè riferite, ossia che "la prova dei vincoli affettivi di cui alla definizione di famiglia anagrafica ai sensi dell'art. 4 (del medesimo D.P.R. 223 del 1989) è riconosciuta alla dichiarazione che gli interessati rendono al momento della costituzione o subentro nella famiglia" e che "la dichiarazione non può essere soggetta a continui ripensamenti, e i vincoli sono da ritenersi cessati soltanto con il cessare della coabitazione".

Tali disposizioni di fonte ISTAT risultano per certo congruenti con il contenuto del modulo in esame, ma vanno opportunamente rubricate con il corretto richiamo alla rispettiva fonte di cognizione, che rimane distinta rispetto al sovrastante regolamento anagrafico.

2) Nel mod. A/1, relativo ai mutamenti avvenuti nella composizione della famiglia anagrafica, vanno a loro volta richiamati non soltanto gli artt. 6 e 13 del D.P.R. 223 del 1989, ma anche i già citati artt. 4 e 21 dello stesso D.P.R.

Inoltre, anche in questa evenienza dovranno essere richiamate nei loro estremi le note ISTAT del 1992 segnatamente riferite alla famiglia anagrafica, nonché la stessa deliberazione consiliare n. 108 del 2006 e il conseguente provvedimento sindacale Prot. 30125 dd. 1 febbraio 2007: questi ultimi, al già dianzi evidenziato fine di far constare ai dichiaranti che la disciplina dell'istituto che essi chiedono di applicare trova la propria fonte nella peculiarità dell'ordinamento vigente nel Comune di P..

Anche in questo caso, inoltre, le citazioni degli artt. 4 e 21, comma 2, del D.P.R. 223 del 1989, riportate in calce al modulo dovranno essere opportunamente distinte da quelle proprie delle note ISTAT del 1992 e che seguiranno, a loro volta, ad essere riportate.

3) Nel mod.B/1, recante la richiesta di attestazione di cui trattasi, dovranno essere inserite, dopo la locuzione "e allo scopo dichiarano" ivi contenuta, le seguenti parole "ai sensi e per gli effetti degli artt. 47 e 76 del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445"; anche in questo caso, inoltre, le citazioni degli artt. 4 e 21, comma 2, del D.P.R. 223 del 1989, riportate in calce al modulo dovranno essere opportunamente distinte da quelle proprie delle note ISTAT del 1992.

Pure in tale modulo le citazioni degli artt. 4 e 21, comma 2, del D.P.R. 223 del 1989, riportate in calce, dovranno essere distinte da quelle proprie delle note ISTAT del 1992 e che seguiranno, a loro volta, ad essere riportate.

4) Da ultimo, nel modello recante l'attestazione, va espressamente affermato che la stessa è rilasciata non già, in via del tutto generica, "visto il D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223" (formulazione, questa, da censurare proprio perché in tal modo consente di scambiare l'attestazione per un vero e proprio certificato anagrafico) ma "visto l'art. 33, secondo comma, del D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223", e che la stessa non costituisce, pertanto, "certificazione anagrafica" così come contemplata dal comma 1 dello stesso art. 33.

9. Le spese e gli onorari del giudizio possono essere integralmente compensati tra le parti, stante la novità della questione trattata.



**P.Q.M**

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, prima sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto, annulla i soli modelli allegati al provvedimento Prot. n. 30125 dd. 1 febbraio 2007 adottato dal Sindaco di P., ordinandone la correzione secondo quanto disposto al § 8.4. della presente sentenza.

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del 5 luglio 2007.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 27 AGO. 2007.