

**N. R.G. 4571/2019**



**TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE**

Sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione  
dei cittadini UE

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Luciana Breggia	Presidente Relatore
dott. Luca Minniti	Giudice
dott. Federica Samà	Giudice

all'esito dell'udienza del 15/05/2019,

nel procedimento per reclamo iscritto al n. r.g. **4571/2019** promosso da:

**MINISTERO DELL'INTERNO** (C.F. 97149560589) con il patrocinio dell'avv. AVVOCATURA DELLO STATO elettivamente domiciliato in VIA DEGLI ARAZZIERI 4 50129 FIRENZE presso il difensore

RECLAMANTE

contro

con il patrocinio dell'avv. MORANDI NORIS elettivamente domiciliato in VIA LEONARDO DA VINCI 4 50132 FIRENZE presso il difensore avv. MORANDI NORIS

RECLAMATO

**COMUNE DI SCANDICCI** con il patrocinio dell'avv. e dell'avv. elettivamente domiciliato in presso il difensore avv.

contumace

Ha emesso la seguente

**ORDINANZA**

In data 11.10.2018, il sig. | ha presentato al Comune di Scandicci istanza di iscrizione anagrafica ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, c. 7 d.lgs. 286/1998. In data 13.11.2018 il responsabile dell'ufficio demografico ha comunicato, via *mail*, di non poter «*accettare la richiesta di residenza del sopra citato in base al DL 4 ottobre 2018 decorrenza 05.10.2018 lettera C*»

Il sig. Faaqid ha quindi presentato ricorso ex art. 700 c.p.c al Tribunale di Firenze, per ottenere l'iscrizione dei registri di anagrafe quale residente .

Il Comune di Scandicci si è costituito chiedendo il rigetto del ricorso e "comunque" sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art 13 co. 1 DL 113/2018 sotto vari profili.

Con ordinanza del 18.3.2019, il Tribunale di Firenze, accogliendo le ragioni del ricorrente, ha disposto la sua immediata iscrizione nel Registro anagrafico del Comune di



Scandicci. Il giudice ha ritenuto che, nell'ambito di un'interpretazione costituzionalmente orientata, la norma citata dal Comune comportasse *"l'abrogazione, non della possibilità di iscriversi al registro della popolazione residente dei titolari di un permesso per richiesta asilo, ma solo della procedura semplificata prevista nel 2017 che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residenti e per i cittadini italiani. Eliminando questa procedura il legislatore ha in qualche modo ripristinato il sistema di assoluta parità tra diverse tipologie di stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini italiani previsto dal T.U.I."* (v. pag. 18 ordinanza rg 361/2019).

In data 12.04.2019, il Ministero dell'Interno ha notificato reclamo contro l'ordinanza ex art. 669-terdecies c.p.c. Secondo il Ministero questi avrebbe dovuto essere litisconsorte necessario nella prima fase cautelare. Il reclamo è stato presentato dunque quale litisconsorte pretermesso, sostenendosi che il rapporto dedotto in giudizio da un lato fa capo al ricorrente e dall'altro plurisoggettivamente, al Ministero e Comune. Nel merito, il Ministero ha ampiamente argomentato circa l'impossibilità di iscrizione all'anagrafe dei richiedenti asilo e dell'erroneità della decisione reclamata, anche alla luce della circolare del Ministero dell'Interno n. 15 dell'ottobre 2018.

Il Comune è rimasto contumace, mentre si è costituito il ricorrente di prima fase, il quale ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del reclamo per insussistenza della violazione del principio del litisconsorzio necessario ex art. 102 c.p.c. In subordine, ha chiesto la conferma dell'ordinanza reclamata e in ulteriore subordine ha riproposto la questione di manifesta incostituzionalità della norma già sollevata nel ricorso ex art 700 cpc.

Sentite le parti all'udienza collegiale del 15 maggio 2019, viste le memorie autorizzate delle parti costituite, il collegio così decide e motiva.

#### ***A) Sull'asserita cessazione della materia del contendere***

Il reclamante ha insistito nell'accoglimento del reclamo, pur rilevando che la materia del contendere dovrebbe considerarsi cessata perché al ricorrente sarebbe stata riconosciuta una forma di protezione internazionale. Nella nota depositata ad integrazione della memoria autorizzata, la parte reclamata ha dato atto della circostanza allegata dal Ministero.

In ogni caso, non può dichiararsi cessata la materia del contendere per due ordini di ragioni. Innanzitutto, perché occorre verificare la questione preliminare circa la legittimazione del Ministero a proporre reclamo e solo in caso positivo, si può scendere all'esame del merito, verificando l'eventuale cessazione della materia del contendere (la pronuncia con la quale è dichiarata la cessazione della materia del contendere, è configurata come pronuncia di merito, in quanto si presuppone che la pretesa del ricorrente abbia trovato piena soddisfazione in via extragiudiziale<sup>1</sup>).

In secondo luogo, perché, anche superata la questione processuale preliminare, è evidente che il ricorrente, pur dopo l'accoglimento della domanda di protezione internazionale non ottiene automaticamente l'iscrizione anagrafica quale residente, dovendo affrontare l'*iter* della richiesta fino alla sua conclusione. Dunque, la pretesa del ricorrente non potrebbe dirsi pienamente soddisfatta.

---

<sup>1</sup> Vedi ex multis, Cass. n. 6909/2009 : *"la cessazione della materia del contendere si verifica solo quando nel corso del processo sopravvenga una situazione che elimini una posizione di contrasto tra le parti, producendo la caducazione dell'interesse delle stesse ad agire e a contraddire e, quindi, facendo venir meno la necessità della pronuncia del giudice"*.



Come ribadito dal difensore del ricorrente, permane l'interesse di quest'ultimo rispetto al ricorso cautelare e quindi al rigetto del reclamo con conferma dell'ordinanza di prima fase in base alla quale è stato ordinato al Comune di iscrivere il reclamato quale residente (provvedimento già eseguito dal Comune, come riferito in udienza). L'interesse è stato confermato nella memoria autorizzata anche quale interesse all'accertamento rispetto alla situazione di incertezza giuridica conseguita all'asserito illegittimo diniego dell'amministrazione comunale. E del resto, lo stesso Ministero ha affermato chiaramente di avere interesse alla pronuncia sul merito della questione *'anche tenendo conto di quanto affermato proprio dalla sentenza 12193/19 sull'interesse del Ministero dell'interno al rispetto della normativa e alla corretta interpretazione della medesima.'* (v. verbale di udienza e memoria autorizzata).

## ***B) Rapporto tra Sindaco quale ufficiale di governo e Ministero dell'interno.***

### ***B 1) Quadro normativo essenziale***

Come accennato, in via preliminare occorre esaminare la questione della legittimazione ad agire (una delle condizioni dell'azione) da parte del Ministero dell'Interno rispetto al reclamo di cui si tratta.

In sostanza, il reclamante si duole di essere stato pretermesso nella fase cautelare di prima fase pur essendo litisconsorte necessario; in tale veste avrebbe comunque legittimazione a proporre reclamo.

Il collegio ritiene che per risolvere la questione, occorra ben inquadrare il rapporto tra Sindaco quale ufficiale di Governo e Ministero e alla luce di tale ricostruzione verificare se vi sia il litisconsorzio necessario invocato dal reclamante o comunque la legittimazione a proporre reclamo del medesimo.

Innanzitutto, si ricorda che l'art. 14 del Testo unico degli enti locali (TUEL) (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), situato nel titolo secondo (Soggetti) e intitolato *'Compiti del comune per servizi di competenza statale'* prevede che " 1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. 2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54. ".

L'art. 54, situato nel titolo terzo (Organi) del Testo unico, disciplina le *"Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale"*<sup>2</sup> e, in particolare, al comma 3 prevede

---

<sup>2</sup> 1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:

1. a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;
  2. b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
  3. c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto.
2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza.
3. 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.
4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, [anche]<sup>(1)</sup> contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.



quanto segue: "3. 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".

Va chiarito subito che l'art. 54 prevede sia la tenuta degli atti dello stato civile, che quella di popolazione, quali funzioni del Sindaco nella veste di Ufficiale di governo e per entrambe tali attività prevede che il Ministero dell'interno possa intervenire con proprio provvedimento 'nel caso di inerzia del Sindaco' (comma 11) e, inoltre, che il Ministero dell'interno possa adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dallo stesso articolo 54 (comma 12).

Ai nostri fini pertanto, per ricostruire il rapporto Ministero e Sindaco quale Ufficiale di Governo, si può attingere alla giurisprudenza che su tale rapporto si è soffermata, senza poter distinguere la tenuta dell'anagrafe da quella dello stato civile. La difesa del ricorrente, in udienza e nella memoria autorizzata, ha sostenuto invece, che per la tenuta dell'anagrafe il Ministero eserciti "compiti di vigilanza" (art. 12 della legge 24.12.1954, n. 1228 e art. 52 del regolamento anagrafico di cui al DPR 30 maggio 1989, n. 223), mentre abbia poteri più penetranti in tema di tenuta degli atti dello stato civile: per questa attività, l'art. 9 del regolamento di cui al DPR 3 novembre 2000, n. 396 farebbe riferimento non solo alla vigilanza, ma anche al potere di indirizzo (1. *l'Ufficiale di stato civile è tenuto ad uniformarsi alle istruzioni che vengono impartite dal Ministero dell'interno.* 2. *La vigilanza sugli uffici di stato civile spetta al Prefetto.*).

Le differenze invocate tuttavia sono contenute in due atti di normativa secondaria, ma non va dimenticato che la norma primaria (art. 54 prima citato) pone sullo stesso piano le due attività e in particolare: per tutte le funzioni del Sindaco quale Ufficiale di Governo

- 
- 4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.
5. Qualora i provvedimenti dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.
- 5-bis. Il Sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.
6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4.
7. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi.
8. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.
9. Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 4, le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può altresì disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.
10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.
11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.
12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco.



prevede la possibilità di adottare atti di indirizzo (comma 12) e per i casi di cui all'art. 54, commi 1, 3 e 4, anche provvedimenti sostitutivi in caso di inerzia.

In sostanza, il Sindaco agisce in una duplice veste di ufficiale del governo e di rappresentante dell'ente locale più prossimo ai cittadini, in sintonia con i principi di sussidiarietà introdotti dalla riforma del titolo V della costituzione, mentre il Prefetto, per le attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale, ha un ruolo suppletivo nel caso di inerzia (non adozione dei provvedimenti da parte del Sindaco: v. articolo 54, comma 11), nonché di vigilanza e di indirizzo, oltre che di coordinamento sovracomunale (indizione delle conferenze territoriali di cui all' articolo 54, comma 5 ).

## ***B2) Giurisprudenza rilevante.***

Al riguardo è utile l'esame della giurisprudenza amministrativa più recente in materia di rapporti tra Prefetto e Sindaco quale ufficiale di governo, che, pur relativa alla materia dello stato civile, per le osservazioni svolte al paragrafo che precede, sono utili anche nella materia anagrafica.

Al riguardo, in precedenza, il Consiglio di Stato (si vedano ad esempio le sentenze nn. 4897, 4988 e 4899 del 2015) aveva ritenuto che, in materia di stato civile, vi sarebbe «una posizione generale di sovraordinazione del Prefetto, rispetto al Sindaco», con un potere del Prefetto di «annullamento gerarchico» degli atti illegittimi del Sindaco.

Più di recente, il Consiglio ha ritenuto di voler rivedere il precedente orientamento, pervenendo all'affermazione dell'inesistenza di un tale potere di annullamento (si vedano le sentenze 13 ottobre - 1° dicembre 2016, n. 5047 e n. 5048).

La decisione del Consiglio di stato n. 5048 in particolare si riferisce all'appello presentato contro una decisione del Tar della Lombardia, ( n. 2037 del 29 settembre 2015, citata anche dal reclamato), la quale aveva affermato che il sindaco e il comune sono titolari di una funzione pubblica in materia di stato civile sul cui esercizio vigila il Prefetto. La titolarità di una posizione sostanziale dà luogo a sua volta ad una posizione di legittimazione ad agire a tutela delle funzioni attribuite direttamente dalla legge. Il fatto che il Sindaco agisca come ufficiale del governo non implica un rapporto di gerarchia propria - che consentirebbe al superiore di annullare l'atto del sottoposto in via diretta - 'ma si è in presenza di un 'rapporto generico di vigilanza' che non sottrae la titolarità della funzione all'organo vigilato, unico soggetto individuato dalla legge a svolgere quel compito". Il Prefetto, nell'espletamento del potere di vigilanza può impartire istruzioni e direttive nell'ambito del funzionamento degli uffici; tuttavia, il Tar ha escluso che, a proposito della trascrizione di matrimonio contratto all'estero, il Prefetto potesse emanare un atto di annullamento poiché la normativa del settore attribuisce alla sola autorità giudiziaria ordinaria il potere di rettificare o annullare gli atti indebitamente trascritti. In materia di stato delle persone non può ammettersi l'esercizio atipico di poteri da parte dell'autorità amministrativa poiché solo un organo indipendente può decidere della sua definitiva conformazione.

Queste affermazioni del Tar sono importanti per il caso in esame perché, pur nella diversità delle fattispecie (lì si trattava di atti di annullamento effettuati dal Prefetto direttamente rispetto a trascrizioni effettuate dal Sindaco, mentre nel nostro caso l'iscrizione all'anagrafe è stata ordinata dal giudice su ricorso del privato contro il Sindaco e si deve verificare in primo luogo la legittimazione del Prefetto rispetto al reclamo) ci aiutano a chiarire quale sia la configurazione del potere pubblico a proposito di funzioni



delegate al Sindaco quale Ufficiale di governo e del rapporto di vigilanza che al riguardo si instaura tra Sindaco e Prefettura.

Proprio su tale configurazione, tra gli altri motivi, aveva interposto appello al Consiglio di Stato il Ministero dell'interno, sostenendo che in materia di stato civile vi sarebbe una posizione generale di sovra ordinazione del Prefetto rispetto al Sindaco e non un rapporto di vigilanza generico, con conseguente potere di annullamento gerarchico degli atti illegittimi del Sindaco ai sensi dell'art. 54 del Testo Unico già citato. Nella materia dello stato civile, le funzioni statali delegate al Sindaco atterrebbero a un rapporto di subordinazione gerarchica con il Prefetto. Pertanto l'interesse del Sindaco quale Ufficiale dello stato civile non potrebbe che coincidere con l'interesse del Ministero dell'Interno e del Prefetto alla salvaguardia dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico mentre non potrebbe ipotizzarsi la giustiziabilità di contrasti tra organi dello Stato, *“che potrebbero trovare al più una composizione in seno al Consiglio dei Ministri, con l'adozione di una delibera avente natura di atto di alta amministrazione”*.

Il Consiglio di stato, dopo interessanti notazioni sulla giustiziabilità dei rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni alla luce della costituzione (art. 24 concerne anche i rapporti tra pubbliche amministrazioni), lo ha affermato anche nel caso in cui l'ente locale con proprio ricorso miri a riaffermare la legittimità di un atto emanato nell'esercizio di un potere statale. Al di là delle argomentazioni relative alla specifica fattispecie esaminata, che qui non interessano, anche il Consiglio di Stato afferma che tra gli organi dello stato e quelli comunali sono configurabili rapporti intersoggettivi e non meramente interorganici (richiamando al riguardo giurisprudenza pertinente). Gli organi comunali – che istruiscono le pratiche e prendono le relative determinazioni – rispondono in proprio anche per gli atti emessi nell'esercizio di poteri statali. Anche quando agisce come ufficiale del governo, l'imputazione giuridica dello Stato degli effetti dell'atto del Sindaco ha natura meramente formale, restando il Sindaco incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza modifica del suo status (richiama, tra le altre, Consiglio di stato, 6 maggio 2015, n. 2272; 29 aprile 2014, n. 2221)..

Anche il Consiglio di Stato dunque non ritiene di poter ravvisare un rapporto di gerarchia in senso tecnico e tradizionale tra il Prefetto e il Sindaco quale ufficiale di stato civile (e richiama anche Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4478) .

Il Tribunale condivide l'orientamento espresso da ultimo dal Consiglio di Stato. In definitiva, deve reputarsi che il Sindaco quando agisce quale Ufficiale del Governo agisca quale titolare della funzione pubblica della tenuta dell'anagrafe (e delle altre attribuzioni indicate nell'art. 54 cit.), unico soggetto individuato dalla legge stessa a svolgere quel dato compito; spettano invece al Ministero poteri di vigilanza, indirizzo e, nei casi di inerzia, poteri sostitutivi ex art. 54 comma 11 del DPR. n. 267 del 2000, di cui si è detto.

Per completezza, può rilevarsi che le conclusioni sopra indicate non sono contraddette da quanto osservato dal Ministero nella memoria autorizzata. Il Ministero infatti sostiene che nella materia dell'anagrafe sia previsto espressamente dalla normativa il ricorso gerarchico al Prefetto contro gli atti del Sindaco e cita al riguardo l'art 36 DPR 223/1989 secondo cui “Avverso il rifiuto opposto dall'ufficiale di anagrafe al rilascio dei certificati anagrafici e in caso di errori contenuti in essi, l'interessato può produrre ricorso al prefetto ».



Al riguardo va però evidenziato come la dottrina abbia qualificato tale tipo di ricorso come ricorso gerarchico improprio, proprio in quanto il prefetto non ha al riguardo un potere di supremazia gerarchica, ma solo di “vigilanza”. Si veda al riguardo anche l’art 52 del dpr n. 223/1989 secondo cui il Prefetto “vigila affinché gli adempimenti anagrafici.....dei Comuni siano effettuati in conformità alle norme del presente regolamento”.

### ***C) Litisconsorzio necessario.***

Alla luce di quanto osservato va verificato se sussista una situazione di litisconsorzio necessario, ‘violato’ nella prima fase, base della legittimazione ad agire nella fase di reclamo per il Ministero reclamante.

#### ***C1) Schematici cenni sul litisconsorzio necessario in generale.***

Secondo il codice di rito *“Si ha litisconsorzio necessario nei casi in cui la decisione non può essere resa se non in confronto di più parti, sicché queste debbono agire o essere convenute nello stesso processo”*(art. 102 c.p.c.).

Si distinguono in genere tre tipi di litisconsorzio necessario.

Il litisconsorzio necessario di natura sostanziale si ha quando si deduce in giudizio un rapporto giuridico plurisoggettivo concettualmente unico ed inscindibile, sicché la sentenza potrebbe conseguire un risultato utile e positivo, ossia sarebbe utile (*utiliter data*), solo se pronunciata in contraddittorio di tutti i soggetti, attivi e passivi interessati. La sentenza resa a contraddittorio non integro sarebbe inutile anche per le parti in causa e non farebbe conseguire all’attore il bene per il conseguimento del quale egli ha agito (tra le tante Cass. sez. un. 27 febbraio 1992, n. 2427; 29 dicembre 2011, n.29792; Cass. 22 settembre 2004, n. 19004).

Il litisconsorzio può essere previsto dalla legge per motivi di opportunità (*propter opportunitatem*): esempio tipico è quello previsto dall’art. 784 c.p.c. seconda parte, secondo cui devono partecipare al processo, di divisione dell’eredità o di scioglimento della comunione, non solo tutti i coeredi o comproprietari, ma anche i creditori oppositori. Questi creditori sono totalmente estranei al rapporto sostanziale controverso, ma si ritiene opportuno farli comunque partecipare al giudizio.

Una terza ipotesi di litisconsorzio necessario ricorre, poi, in materia di [sostituzione processuale](#). In tal caso, pur in assenza di un rapporto sostanziale plurilaterale, nel giudizio iniziato dal sostituto processuale sul rapporto di titolarità del sostituito, questi è parte necessaria del giudizio (un’ipotesi tipicamente prevista dalla legge ricorre all’art. 2900 c.c. in materia di [azione surrogatoria](#)). Si vuole tutelare il contraddittorio e il diritto di difesa del sostituito.

Altra ipotesi è quella degli art. 331 e 332 c.p.c. che disciplinano il litisconsorzio nelle fasi di gravame. Secondo l’orientamento della SC, l’[art. 331 c.p.c.](#), si applica non solo quando la sentenza di primo grado sia stata pronunciata nei confronti di tutte le parti tra le quali esiste litisconsorzio necessario sostanziale e l’impugnazione non sia stata proposta nei confronti di tutte, ma anche nel caso del cosiddetto litisconsorzio necessario processuale,



quando l'impugnazione non risulti proposta nei confronti di tutti i partecipanti al giudizio di primo grado, sebbene non legati tra loro da un rapporto di litisconsorzio necessario, sempre che si tratti di cause inscindibili o tra loro dipendenti, nel qual caso la necessità del litisconsorzio in sede di impugnazione è imposta dal solo fatto che tutte le parti sono state presenti nel giudizio di primo grado (Cass. 29.3.2019, n. 8790 ; [Cass. Civ., n. 26433 del 2017](#)).

## ***C2) Il caso oggetto di giudizio.***

Nel caso da decidere non ricorre nessuna delle ipotesi ricordate.

E' pacifico che non ricorra il caso di litisconsorzio *propter opportunitatem* perché non è previsto da nessuna norma.

Nemmeno ricorre l'ipotesi di sostituzione processuale in quanto il Sindaco, come si è detto, fa valere l'esercizio di una propria funzione, è titolare del rapporto, sia pure nella veste di organo dello Stato in materia statale.

Del resto, il reclamante, non invoca né il litisconsorzio *propter opportunitatem*, né l'altra ipotesi menzionata, ma fonda la legittimazione del Ministero unicamente sulla funzione di vigilanza sull'anagrafe che ad esso spetta, asserendo che in base a tale funzione il rapporto dedotto in giudizio deve considerarsi *unico rispetto a più soggetti ovvero l'amministrazione comunale e il Ministero*.

Ora, la circostanza che il Ministero degli Interni abbia la vigilanza sull'anagrafe, non determina affatto un rapporto necessariamente consortile di diritto sostanziale: come abbiamo visto *supra*, la titolarità della funzione resta in capo al Sindaco mentre il rapporto generico di vigilanza in capo al Ministero non sottrae la titolarità della funzione all'organo vigilato, unico soggetto individuato dalla legge a svolgere quel dato compito. Rispetto alla posizione del privato che si dolga del diniego di iscrizione anagrafica si instaura esclusivamente un rapporto tra questi e il Sindaco.

D'altronde, sono innumerevoli i casi in cui, pure avendo il Ministero vigilanza in una data materia, nelle controversie di settore resta legittimato passivo esclusivamente l'ente che svolge le funzioni e non vi sia litisconsorzio necessario con il Ministero vigilante.

Anche nel caso in esame, il rapporto sostanziale intercorre tra il privato e il Sindaco quale Ufficiale di Governo e correttamente il ricorrente ha individuato il suo contraddittore.

Il Ministero non ha legittimazione passiva rispetto alla domanda del ricorrente e, se evocato in giudizio, il giudice avrebbe dovuto dichiarare la carenza di legittimazione passiva.

Per completezza, può invece rilevarsi che proprio per i poteri di alta vigilanza e indirizzo del Ministero, questi avrebbe potuto intervenire nel giudizio, dovendosi riconoscere l'interesse alla controversia per i poteri ricordati volti ad assicurare il regolare e uniforme svolgimento dei servizi anagrafici (art 54 TUEL, art 54 dpr 223/1989): si sarebbe trattato tuttavia dell'intervento di un litisconsorte facoltativo e non necessario.



A tale riguardo, va esaminata la pronuncia della Suprema Corte a sezioni unite del 8.5.2019, n. 12193, pronuncia che, ad avviso del Ministero reclamante, fonderebbe la legittimazione del medesimo a proporre il reclamo in esame.

La sentenza fa riferimento ad una fattispecie particolare: si trattava della domanda di riconoscimento di una sentenza straniera circa l'esistenza del rapporto genitoriale tra due persone dello stesso sesso e alcuni minori, generati mediante procreazione medicalmente assistita e conseguente trascrizione della pronuncia nei registri di stato civile. La Corte di appello di Trento aveva accolto la domanda e contro la decisione avevano proposto ricorso per Cassazione il Procuratore generale, nonché il Ministero per l'interno e il Sindaco di Trento in qualità di Ufficiale del Governo.

La pronuncia, per le osservazioni che contiene, ben può essere valutata anche con riferimento alla funzione relativa alla tenuta dei registri di anagrafe. La decisione tuttavia non inficia affatto le conclusioni a cui si è qui giunti.

In quel procedimento, infatti, il Ministero dell'Interno aveva spiegato *intervento* nel giudizio dinanzi alla Corte di appello di Trento, adita dai genitori per ottenere il riconoscimento della sentenza straniera. La Corte di Trento aveva escluso la legittimazione del Sindaco quale ufficiale del governo (a cui il ricorso era stato notificato) e aveva altresì escluso la legittimazione ad intervenire del Ministero dell'interno.

La Corte di Cassazione afferma che il Ministero ha interesse all'uniforme tenuta dei registri nonché poteri di istruzioni e vigilanza al fine di assicurare il regolare svolgimento del servizio, esigenza obiettiva dell'ordinamento: di qui la Corte afferma che non si può escludere *'la configurabilità di un autonomo interesse, concreto e attuale, tale da legittimare l'intervento del Ministero nel giudizio di riconoscimento dell'efficacia del provvedimento straniero e la correlata richiesta di iscrizione, indipendentemente dalla proposizione contestuale o paventata di una domanda di risarcimento dei danni cagionati dal rifiuto dell'ufficiale di stato civile'*. Il Ministero è dunque legittimato ad intervenire nel giudizio nonché a impugnare la relativa decisione. La Corte nella pronuncia non afferma mai che ricorra un caso di litisconsorzio necessario, affermando, in uno dei principi di diritto enucleati, che il contraddittorio (in casi quali quelli in esame) va instaurato con il Sindaco in qualità di Ufficiale dello stato civile ed *'eventualmente con il Ministero, legittimato a spiegare intervento nel giudizio in qualità della competenza in materia di tenuto dei registri dello stato civile, nonché ad impugnare la relativa decisione'*.

E' chiaro che se il Ministero interviene in primo grado o in prima fase, ha la legittimazione a impugnare. E', infatti, orientamento consolidato della SC (e ricordato nella pronuncia in esame) quello secondo cui *'la legittimazione a proporre l'impugnazione o a resistervi spetta a chi abbia rivestito formalmente la posizione di parte nel giudizio conclusosi con la sentenza impugnata e deve essere desunta da quest'ultima, intesa sia nella parte dispositiva che in quella motiva, indipendentemente dalla correttezza di tale individuazione e dalla sua corrispondenza alle risultanze processuali, nonché dalla titolarità (attiva o passiva) del rapporto sostanziale controverso'* (la pronuncia richiama anche, *ex plurimis*, Cass. 30.5.2017, n. 13584; 2..10.2014, n. 20789; 29.7.2014, n. 17234).

E' una conclusione che il Tribunale condivide pienamente.



Tuttavia, nel caso di specie, il Ministero non è intervenuto in prima fase e pertanto non è legittimato a proporre il reclamo.

Per completezza va anche escluso, anche se il profilo non è dedotto dalle parti, che il Ministero abbia una legittimazione in base al potere di sostituzione in caso di inerzia del Sindaco quale Ufficiale di Governo ex art. 54 comma 11 del D.P.R. n. 267 del 2000.

Si tratta infatti di sostituzione rispetto alla mancata adozione di provvedimenti sostanziali, mentre l'inerzia nel caso di specie non sussiste perché il Sindaco ha emesso il provvedimento, respingendo l'istanza di iscrizione all'anagrafe. Né l'inerzia può ravvisarsi nell'omissione del reclamo perché inerzia è omissione di atti doverosi, non omissione di atti che rientrano nella piena discrezionalità del soggetto.

In definitiva, questa vicenda ben si colloca in uno stato di diritto, caratterizzato da un complesso e articolato meccanismo di bilanciamento dei poteri dello stato.

Il Sindaco, Ufficiale del Governo, ha interpretato una normativa anche alla luce delle istruzioni del Ministero dell'interno, autorità vigilante e dotata di poteri di indirizzo nei suoi confronti; poteri esercitati sia con la circolare n.15 del 18.10.2018 (la cui attuazione è stata raccomandata dal Prefetto di Firenze con nota del 23.10.2018) che con la circolare n. 83744 del 18.12.2018; il privato ha reagito in giudizio e il Comune si è opposto al ricorso.

La decisione del giudice, anche se in fase d'urgenza, non impone al Comune di proporre reclamo, ben potendo l'ente valutare le argomentazioni del giudice, a cui è demandato il compito di applicare la legge e di ricostruirne il significato secondo una serie di criteri. Vale la pena di sottolineare che tali argomentazioni non sono semplicemente *diverse* da quelle sottese al diniego del Sindaco, ma tendono a riportare il quadro normativo in una cornice costituzionalmente corretta. Nello stesso senso, tra l'altro, si sono pronunciati il Tribunale di Bologna, con ordinanza del 2.5.2019, rg. 4747, (reperibile anche in [www.avvocatidistrada.it](http://www.avvocatidistrada.it)) e il Tribunale di Genova, con ordinanza del 22.5.2019, rg.n. 2365/2019 (reperibile anche in [www.asgi.it](http://www.asgi.it)): tutti i provvedimenti hanno offerto una lettura delle modifiche apportate dall'art. 13 del dl.113/2018 nella materia in esame coerente con il complessivo quadro costituzionale e eurounitario, esercitando il potere, ma anche il dovere, di interpretazione orientata al rispetto delle norme costituzionali ed eurounitarie. Del resto, anche l'Associazione Nazionale Ufficiali di Stato civile e d'anagrafe ha evidenziato i problemi interpretativi della nuova norma auspicando un intervento della Corte costituzionale (v. sul punto ordinanza di Bologna). Di fronte ad un'interpretazione giurisdizionale che consente di non porsi in contrasto con la Costituzione, è corretta la decisione del Comune di non proporre reclamo.

#### ***D) Conclusioni***

Alla luce di quanto osservato si può concludere sinteticamente in tal senso:

il Ministero non ha legittimazione passiva rispetto al ricorso di prima fase e non è litisconsorte necessario. Non ha legittimazione a impugnare quale litisconsorte necessario pretermesso;

avrebbe potuto intervenire volontariamente nel processo di prima fase, e in tal caso sarebbe stato legittimato a proporre il reclamo; non avendo esercitato tale facoltà, non è ora legittimato a farlo.



Il reclamo deve dunque esser dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione del Ministero, e non possono essere esaminate tutte le questioni preliminari o di merito che presuppongono la corretta istaurazione del procedimento di reclamo.

### ***E) Spese***

La liquidazione degli onorari e delle spese in favore del difensore della parte ammessa deve avvenire seguendo il procedimento di cui all'art. 82 DPR 115/2002 e il giudice del procedimento provvederà alla liquidazione con separato decreto.

Per quanto concerne il regolamento delle spese di lite, si ritiene che si debba seguire il criterio della soccombenza.

Non si ravvisano infatti i requisiti per compensare le spese ex art. 92 cpc (soccombenza reciproca o *"nel caso di novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti"* ovvero -(secondo Corte Cost. n. 77/2018- quando sussistono *"altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni"*.), né può essere di ostacolo alla condanna il fatto che il convenuto soccombente sia un'amministrazione pubblica e il ricorrente ammesso al patrocinio a spese dello Stato. Infatti, la condanna del convenuto riguarda le spese di lite, ossia il compenso al difensore e le spese che vanno rifeuse allo Stato ai sensi dell'art. 133 del d.p.r. n.115/2002. La Corte di cassazione, con sentenza n. 9938 del 2014, ha escluso che un'amministrazione possa essere condannata al pagamento del contributo unificato raddoppiato per effetto del rigetto dell'impugnazione, argomentando dalla natura di tale contributo e dall'esenzione da tasse e tributi per le pubbliche amministrazioni in giudizio (vedi art. 158 dpr n.115/2002).

Nel caso di specie invece non si tratta di tasse e tributi, né di spese prenotate a debito, bensì di spese anticipate dallo Stato per effetto dell'ammissione al patrocinio a sue spese. Il Ministero dell'interno, pertanto, dotato di un suo distinto bilancio, dovrà rifondere allo Stato le spese di lite secondo le regole generali

Non può condividersi, al riguardo, quanto affermato da Corte di cassazione con la sentenza n. 18583 del 2012 (richiamata da diverse pronunce di merito), quando afferma che, in ogni caso in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia vittoriosa in una controversia civile proposta contro un'amministrazione statale, l'articolo 133 del Decreto del Presidente della Repubblica *<<osti alla pronuncia di una sentenza di condanna al pagamento delle spese, dovendo la liquidazione degli onorari e delle spese in favore del difensore della parte ammessa, avvenire seguendo il procedimento di cui all'articolo 82, e quindi con istanza di liquidazione al giudice del procedimento>>*.

Infatti, le modalità di liquidazione ex art. 82 cit. non implicano affatto che non si debba provvedere alla condanna alle spese ex art. 133 cit.

Nella stessa sentenza la SC afferma anche che non avrebbe senso condannare un'amministrazione dello Stato a rifondere le spese ad un'altra amministrazione dello stato e trae argomento dal *"rilievo che, per quanto riguarda il procedimento tributario, nel quale per definizione una parte e' rappresentata da una pubblica amministrazione, è stabilita una regola diversa. L'articolo 141 dispone infatti che "l'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati ai sensi dell'articolo 82; per gli iscritti agli elenchi di cui al Decreto Legislativo 31dicembre 1992, n. 546, articolo 12, comma 2, e successive modificazioni, si applica la tariffa vigente per i ragionieri ed il parere e' richiesto al relativo consiglio dell'ordine; gli importi sono ridotti della metà"*.

L'art. 141 in verità fa solo riferimento alle modalità di liquidazione dell'onorario e delle spese del difensore stabilendo che *<<1. L'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità, tenuto conto della natura*



*dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa. (1)*

*2. Nel caso in cui il difensore nominato dall'interessato sia iscritto in un elenco degli avvocati di un distretto di corte d'appello diverso da quello in cui ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo, non sono dovute le spese e le indennità di trasferta previste dalla tariffa professionale.3. Il decreto di pagamento è comunicato al difensore e alle parti, compreso il pubblico ministero.>>.*

Non si vede come dall'art. 141 e dall'art. 82 già citati si possa desumere che l'amministrazione soccombente sia esente dall'applicazione dell'art. 133 cit.

Il quadro normativo non autorizza affatto tale conclusione.

Nemmeno può condividersi il ragionamento secondo cui un'amministrazione impersona lo Stato e quindi sarebbe privo di senso condannare lo Stato a rifondere le spese a se stesso.

E' vero infatti che lo Stato ha personalità unitaria. Tuttavia, occorre tener conto della complessità dello Stato medesimo, articolato in amministrazioni diverse, aventi un proprio autonomo bilancio, che entrano in relazione tra di loro rispetto a specifici rapporti di dare e avere. In questo senso si veda anche Consiglio di Stato, 6.3.2015, n. 1137 (*'Ai sensi dell'art. 133 del DPR n. 115/2002 è previsto il pagamento in favore dello Stato delle spese processuali liquidate in favore della parte ammessa al gratuito patrocinio (cfr Cons. Stato Sez. V 12/6/2009 n. 3776) per cui l'Amministrazione della Giustizia Amministrativa, dotata di autonomo bilancio economico-finanziaria ben può essere destinataria di un provvedimento giurisdizionale che disponga nei suoi confronti la rifusione di spese processuali a suo tempo anticipate in favore del difensore del ricorrente vittorioso nel giudizio di primo grado, già ammesso, appunto, al gratuito patrocinio'*).

In definitiva, non si ravvisa alcun motivo per non applicare le regole ordinarie.

**Nel caso di specie**, le argomentazioni che precedono valgono a ritenere che il Ministero dell'Interno vada condannato a pagare allo stato ex art 133 il compenso al difensore anticipato in base al patrocinio a spese dello stato, compenso che viene liquidato come da separato decreto.

### **PQM**

Il Tribunale di Firenze, definitivamente pronunciando, così provvede:

1) dichiara inammissibile per carenza di legittimazione il reclamo proposto dal Ministero dell'interno contro l'ordinanza del Tribunale di Firenze del 18.3.2019 nei confronti di \_\_\_\_\_;

2) Condanna il Ministero dell'Interno a rifondere allo Stato ex art. 133 d.p.r n. 115/2002 le spese del procedimento, che si liquidano in euro **2.767,50** per compenso al difensore, oltre al 15 % per spese generali, oltre IVA e CPA ;

3) provvede con separato decreto ai sensi dell'art. 82 e dell'art. 83, comma 3 bis, d.p.r. 115/2002 alla liquidazione del compenso al difensore.

Si comunichi.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 27 maggio 2019 e depositato in pari data.

La presidente della sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione UE

