



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 330 del 2007, proposto da:  
Walter Perrotta, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Ricci, con domicilio  
eletto presso Alessandro Avv. Piccinini in L'Aquila, c.so Federico II N.  
36;

***contro***

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, domiciliata  
per legge in L'Aquila, Portici S. Bernardino;

***nei confronti di***

Prefetto di Teramo;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

del provvedimento del Prefetto di Teramo del 27.04.2007 n.7558.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28/05/2008 il dott. Paolo Passoni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

Premette il sig. Perrotta, odierno ricorrente:

-che con provvedimento del comune di Silvi in data 2.11.06 veniva respinta la sua domanda di iscrizione all'anagrafe della popolazione residente nello stesso comune, per i seguenti motivi "dimora abitualmente nel comune di Avezzano, giusta comunicazione dell'ufficiale d'anagrafe delegato del 27.10,06";

-di aver egli conseguentemente proposto ricorso amministrativo alla Prefettura di Teramo avverso tale atto negativo, ricorso deciso tuttavia negativamente dalla predetta autorità prefettizia con decreto del 27 aprile 07, nel quale si è rilevato "...che il signor Perrotta non è in grado di dimostrare la sua dimora abituale in Silvi".

Ciò premesso, l'interessato con il presente gravame (notificato alla sola Prefettura di Teramo) impugna la predetta decisione gerarchica, lamentando che ingiustamente gli sarebbe stata negata l'iscrizione all'anagrafe di Silvi, nonostante avesse rappresentato (prima all'ente civico e poi alla Prefettura) di aver acquistato un appartamento a Silvi Marina con l'evidente intento di ivi stabilirsi definitivamente in vista della prossima separazione coniugale, mentre le sue presenze nella casa coniugale di Avezzano sarebbero dovute all'esigenza di vedere il proprio figliolo di 9 anni. Il diniego della residenza si baserebbe pertanto su astratte presunzioni, e per tali ragioni ne viene chiesto l'annullamento.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso dall'avvocatura dello Stato di L'Aquila, che ha depositato un rapporto sui fatti di causa.

Alla pubblica udienza del 28.5.08 la causa è stata riservata a sentenza.

## DIRITTO

Il ricorso è inammissibile per mancata notifica al Comune di Silvi.

Secondo un autorevole orientamento giurisprudenziale, la decisione sul ricorso gerarchico di rigetto si correla al provvedimento impugnato, nei

confronti del quale la decisione medesima si configura come un atto confermativo, cioè non come rinnovazione del provvedimento originario, ma come accertamento della sua validità, sia sul piano della legittimità che del merito (c.d. tesi dell'accessione). Di conseguenza, la decisione gerarchica sarebbe priva di autonoma lesività perché renderebbe (solo) definitiva la lesione originaria, non immutando quindi l'oggetto del giudizio e non determinando nemmeno l'onere di una sua ulteriore impugnazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 settembre 1996, n. 1010; Sez. II, 19 febbraio 2003, n. 736; TAR Lazio, Latina, 5 aprile 2004, n. 150 e TAR Toscana, Firenze, Sez. I, 14 ottobre 2003, n. 5337).

Seguendo tale impostazione dunque, l'unica notificazione necessaria sarebbe addirittura proprio quella presso l'autorità che ha emanato l'atto di primo grado, poi vanamente impugnato (recte, meramente confermato) nella sede gerarchica.

Secondo altra tesi (c.d. dell'assorbimento), la decisione gerarchica assorbirebbe invece il provvedimento originario, che, pertanto, non dovrebbe essere necessariamente impugnato; ciò non di meno, l'Amministrazione titolare del provvedimento gravato non perderebbe la veste di parte necessaria del giudizio, almeno in tutti i casi di ricorso gerarchico improprio, in cui fra l'autorità che ha emesso l'atto originario e l'autorità che ha deciso il ricorso gerarchico non esiste rapporto di gerarchia, come per l'appunto avviene nella relazione giuridica fra Comune e Prefettura della Provincia in cui insiste l'ente civico.

Ed infatti, nei ricorsi gerarchici impropri l'autorità che ha adottato il provvedimento originario dovrebbe ritenersi parte controinteressata, essendo portatrice di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento originario: nel caso di specie, invero, in caso di accoglimento del ricorso giurisdizionale e conseguente annullamento della decisione gerarchica che ha confermato la validità del provvedimento originario, il Comune di Silvi sarebbe tenuto ad iscriverne il ricorrente nelle proprie liste di anagrafe, pur avendo ritenuto non sussisterne i presupposti (sul punto cfr. TGA -BZ- n. 433 del 6.12.2006).

Ne consegue che anche accedendo alla esposta teoria dell'assorbimento, il ricorso giurisdizionale avrebbe dovuto essere notificato al predetto Comune di Silvi quale soggetto controinteressato.

Solo per completezza, nel ribadire l'inammissibilità del ricorso per mancata intimazione in giudizio della precedente amministrazione di primo grado, puntualizza il collegio di non aderire integralmente ad entrambe le tesi delineate poiché, nel caso di decisione gerarchica di rigetto, il provvedimento giustiziale non si limita a rendere definitiva la misura amministrativa impugnata (come invece postulato dalla tesi dell'accessione), e neanche finisce per sostituire quest'ultima, come

attraverso un opposto punto di vista propugna la tesi dell'assorbimento.

In realtà sia l'atto di primo livello che la decisione gerarchica ad effetto confermativo concorrono a realizzare la fattispecie provvedimento attraverso una duplice e progressiva realtà ontologica, allo stesso modo di un atto complesso (sulla cui necessità di separate intimazioni, cfr. l'ampia ricostruzione operata da Cons. Stato VI sez. n. 3423 del 7.6.06). Ne è riprova il fatto che nel ricorso giurisdizionale l'interessato è vincolato ai motivi (di legittimità) proposti nella sede gerarchica sull'atto originario, e nello stesso tempo devono essere specificamente censurati gli eventuali vizi della decisione ostile: infatti, la mera riproposizione delle doglianze formulate con il ricorso amministrativo senza la confutazione del ragionamento decisorio dell'autorità gerarchica (propria od impropria che sia) determinerebbe l'inammissibilità del gravame giurisdizionale per carenza di interesse, come nel caso in cui un atto ostile che si basi su più distinti ed autonomi ordini di ragioni venga poi censurato solo per alcuni profili.

In buona sostanza, l'impugnativa giurisdizionale dovrà confutare sia i contenuti dell'atto originario sia quelli afferenti alla decisione di rigetto che ha respinto il gravame gerarchico, con un onere processuale pertanto esteso ad avversare i due distinti provvedimenti in questione.

Ne deriva che ai fini della intimazione in giudizio, le due amministrazioni precedenti assumono entrambe la qualità di autorità emananti, in difformità sia dalla tesi dell'accessione (secondo cui occorrerebbe chiamare in causa la sola PA che ha emanato l'atto originario), sia dalla tesi dell'assorbimento (secondo cui l'autorità emanante sarebbe solo quella gerarchica, mentre l'autorità di primo grado assumerebbe la veste di controinteressata).

Pertanto –e queste sono le conclusioni condivise dal collegio nella soggetta materia- nel caso di decisione gerarchica di rigetto, l'impugnativa deve essere sempre e comunque diretta in qualità di autorità emananti, sia alla PA che ha respinto il ricorso amministrativo, sia all'amministrazione titolare dell'atto non definitivo (senza così poter mai ricorrere all'integrazione del contraddittorio, anche se in presenza di almeno un controinteressato intimato).

Torna comunque a ripetersi che nel caso di specie il gravame in epigrafe resterebbe pacificamente inammissibile anche accedendo alle esposte tesi:

-dell'accessione, perché mancherebbe proprio la notifica al comune di Silvi, considerato l'unico soggetto pubblico da intimare;

-dell'assorbimento, poiché l'ente civico sarebbe controinteressato e mancherebbe nella specie una notifica ad almeno un altro litisconsorte,

con conseguente impossibilità di integrare il contraddittorio ex art. 21 legge 1034/1971.

In conclusione, il ricorso va dichiarato inammissibile, per mancata notifica al comune di Silvi.

Sussistono ragioni per compensare integralmente le spese di lite.

P.Q.M.

Dichiara inammissibile il ricorso in epigrafe, nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 28/05/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Antonio Catoni, Presidente

Paolo Passoni, Consigliere, Estensore

Maria Abbruzzese, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/06/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO

