

Tribunale di Roma, sez. I civile, sent. n. 13821 del 14 giugno 2013

Nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. xxxx promossa da:

*** ***, nato a Roma il 3 febbraio 1989, con il patrocinio dell'avv. Mario

Antonio Angelelli, con elezione di domicilio in Roma, viale Carso 23;

PARTE ATTRICE

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12, presso la sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che lo rappresenta e difende per legge

PARTE CONVENUTA

ROMA CAPITALE, già Comune di Roma, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata dall'Avvocatura del Comune di Roma con domicilio in Roma, via del Tempio di Giove 21

INTERVENUTO

e con l'intervento del Pubblico Ministero presso il Tribunale

INTERVENUTO

OGGETTO: dichiarazione cittadinanza italiana

Conclusioni delle parti

per la parte attrice: "Voglia il tribunale di Roma, in accoglimento del presente atto e con ogni pronuncia connessa, rigettata ogni contraria istanza ed eccezione, accertare e dichiarare che l'attore ***, per i motivi tutti in fatto e in diritto esposti, ha diritto a vedersi riconosciuto lo status di cittadino italiano; per l'effetto riconoscere in capo all'attore lo status di cittadino italiano, con ogni conseguente provvedimento di legge ed ogni pronuncia di lite in ordine all'esecuzione della emananda sentenza"

per il Ministero dell'Interno: "Previa verifica della tempestività del ricorso, rigettarsi la domanda avversaria in quanto inammissibile per difetto di giurisdizione o infondata; vinte le spese"

per Roma Capitale: "In via preliminare, dichiarare il difetto di legittimazione passiva di Roma Capitale; nel merito, accertare e dichiarare l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza in diritto della domanda dell'attore sia per difetto di titolo, presupposto e requisito giuridico che per avvenuta decadenza; in ogni caso, rigettare integralmente la domanda perché infondata in fatto ed in diritto e, comunque, non provata. Con vittoria di spese processuali, competenze, onorari del presente giudizio. Insiste per l'accoglimento dell'eccezione preliminare di difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo"

Le ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con atto di citazione in riassunzione notificato il 14 luglio 2010 *** ha convenuto in giudizio il Ministero dell'Interno e il Sindaco del Comune di Roma per sentir accertare e dichiarare il suo diritto a vedersi riconosciuto lo status di cittadino italiano deducendo che: è nato in Italia il 3 febbraio 1989 ed ivi ha sempre risieduto; è cittadino bosniaco figlio di *****, nato in Jugoslavia il 2 marzo 1954, e di *****, nata in Jugoslavia il 2 dicembre 1955; essendo nato in Italia e avendo risieduto legalmente in Italia senza alcuna interruzione sino al compimento dei 18 anni, ai sensi dell'art.4 comma secondo della legge 5 febbraio 1992, n.91 ha acquisito il diritto ad eleggere la cittadinanza italiana; si è recato presso il Comune di Roma per gli adempimenti di rito in data 24 gennaio 2008 ma il Comune di Roma, in data 2 settembre 2009, ha comunicato l'emissione dell'accertamento negativo di acquisto della cittadinanza italiana e degli effetti giuridici da esso

derivanti “in quanto il Ministero dell’Interno, al quale questo ufficio aveva richiesto parere, ha comunicato che non si ravvisano i presupposti normativi di cui all’art. 4 comma secondo L. 91/92“.

Il Ministero dell’Interno si è costituito in giudizio deducendo che: le controversie aventi ad oggetto l’acquisto della cittadinanza sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo perché, sebbene l’attività amministrativa sia in questi casi vincolata, tale vincolo è posto dal legislatore in funzione dell’interesse pubblico e la situazione giuridica su cui quel vincolo potenzialmente incide ha natura di interesse legittimo; mancano i requisiti essenziali per l’ottenimento dello stato richiesto, ossia la regolare denuncia della nascita del minore in Italia e conseguente iscrizione all’anagrafe nonché la circostanza che i genitori siano stati legalmente residenti con apposito permesso di soggiorno fin dalla nascita all’attualità o fino a quando il minore non abbia ottenuto autonomo titolo di soggiorno.

Roma Capitale, già Comune di Roma, in persona del Sindaco si è costituita deducendo che: Roma Capitale difetta di legittimazione passiva in quanto l’Anagrafe e lo Stato Civile sono servizi di competenza statale ai sensi dell’art.117 Cost. ed il Sindaco esercita le relative funzioni quale Ufficiale di Governo; nessuna responsabilità può essere addebitata a Roma Capitale in quanto nel caso di specie l’Ufficio Cittadinanza ha proceduto ai sensi dell’art.16 DPR 572/938 sulla base del parere negativo espresso dal Ministero dell’Interno in data 16 giugno 2009; ai sensi dell’art.1 comma 2 lett. a del DPR 572/1997 “ai fini dell’acquisto della cittadinanza italiana si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica“; l’attore è stato iscritto nella popolazione residente del Comune di Roma il 16 novembre 1998 unitamente alla madre, mentre il padre risulta residente in epoca antecedente, cioè dal 25 marzo 1993; il Ministero dell’Interno ha espresso parere negativo in data 16 giugno 2009 in quanto lo straniero può acquisire la cittadinanza italiana a condizione che abbia risieduto legalmente in Italia dalla nascita senza interruzioni e con la Circolare n.22/07 del Ministero dell’Interno si è precisato che per residenza legale si intende che l’interessato deve dimostrare il possesso di regolare permesso di soggiorno sin dalla nascita in Italia, nonché la registrazione nell’anagrafe del Comune di residenza; nel caso concreto, i genitori dell’attore erano entrambi cittadini jugoslavi e non avevano iscrizione e residenza anagrafica in Italia al momento della nascita del figlio; l’attore ha residenza legale dal 16 novembre 1998.

Nel corso dell’istruttoria sono stati acquisiti documenti e all’udienza del 14 marzo 2013, sulle conclusioni delle parti in epigrafe trascritte, la causa è stata rimessa al Collegio per la decisione.

Questione di giurisdizione

La vicenda sottoposta all’esame del Collegio trae origine dalla comunicazione, notificata all’attore in data 7 gennaio 2010, con la quale l’Ufficiale dello Stato Civile del Comune di Roma ha messo a conoscenza di *** di avere emesso “accertamento negativo di acquisto della cittadinanza italiana e degli effetti giuridici da esso derivanti“ ai sensi dell’art.16 comma secondo del DPR n.572/93 con riferimento alla dichiarazione che l’attore aveva reso in data 24 gennaio 2008, ai sensi dell’art.4 comma secondo legge n.91/92, di elezione della cittadinanza italiana. L’ufficiale di Stato Civile ha comunicato l’accertamento negativo sulla base del parere negativo espresso dal Ministero dell’interno.

La fattispecie concreta concerne il diritto soggettivo all'acquisto della cittadinanza italiana in favore di colui che presenti i requisiti previsti dall'art.4 secondo comma della legge n. 91/1992, a fronte del quale non si ravvisa il potere discrezionale della pubblica Amministrazione, tenuta nel caso concreto a verificare esclusivamente la sussistenza dei presupposti di fatto della nascita in Italia, della residenza legale senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età nel territorio italiano e dell'avvenuta dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza italiana entro il termine di un anno dal raggiungimento della maggiore età. Nel caso in cui, come più volte affermato dalle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione già a partire dalla sentenza n. 7441/1993, sia precluso alla pubblica Amministrazione l'esercizio del potere discrezionale di valutare la sussistenza di motivi, ad esempio di sicurezza, ostativi all'acquisto della cittadinanza, il richiedente può adire il giudice ordinario per far dichiarare, previa verifica dei requisiti di legge, che egli è cittadino.

Legittimazione passiva di Roma Capitale e del Sindaco

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva di Roma Capitale quale ente territoriale risulterebbe fondata, ma si tratta di soggetto nei cui confronti l'attore non ha proposto alcuna domanda, essendosi limitato a proporre la domanda di accertamento dello status e a notificare il relativo atto di citazione al Sindaco di Roma in qualità di Ufficiale di Anagrafe e Stato Civile.

Quanto alla relativa domanda, dall'esame della legge n. 91/1992, del D.P.R. n. 572/1993 e del D.P.R. n.362/1994 si evince come il Sindaco, con riferimento alla materia della cittadinanza, si limiti a svolgere le funzioni di Ufficiale dello Stato Civile; l'art.16 D.P.R. n.362/1994, recante "adempimenti relativi allo stato civile" prevede la competenza del Sindaco a ricevere le dichiarazioni dell'interessato volte all'acquisto, alla perdita, al riacquisto o al mancato riacquisto della cittadinanza, effettuando in determinate ipotesi l'accertamento della sussistenza delle condizioni stabilite dalla legge e a rilasciare la certificazione di cittadinanza. Orbene, l'ufficiale di stato civile (sia esso il Sindaco, sia esso l'Autorità consolare) agisce quale ufficiale del Governo, al quale, quando esercita tale funzione, è gerarchicamente sottoposto.

A tale fine è stato condivisibilmente rilevato che quando l'organo agisce per realizzare uno scopo che trascende quello istituzionale dell'Ente di cui fa parte, la sua azione non può che essere imputata direttamente all'Ente (nel caso allo Stato) per cui ha agito e con il quale si immedesima sotto il profilo del rapporto organico (Cass. civ., sez. I, sent. 14 febbraio 2000, n. 1599).

Del resto, la cittadinanza è una condizione personale che rende una persona membro del popolo di un certo Paese e che comporta il nascere di diritti e doveri non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti del cittadino con la società e le altre persone che ad essa appartengono (art. 4, 1° e 2° comma, Cost.); l'accertamento di tale status, quindi, non può che avvenire nei confronti dello Stato.

Pertanto, l'azione di accertamento della cittadinanza non deve essere proposta nei confronti dell'Autorità territoriale che svolge le funzioni di ufficiale di stato civile, ma nei confronti dello Stato e in particolare nei confronti del Ministero dell'Interno che è l'organo statale cui "sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di: [...] tutela dei diritti civili, cittadinanza [...]" e che perciò in tali materie "svolge [...] le funzioni e i compiti di spettanza statale" (art. 14, D.Lgs. n. 300/1999, recante "Riforma dell'organizzazione del Governo").

Merito

Nel merito la domanda è fondata.

E' stato depositato l'atto dell'Ufficio di Stato Civile del Comune di Roma n. xxxx, parte 1, serie A00 dal quale risulta che *** è nato a Roma il 3 febbraio 1989.

Quanto alle prove relative alla residenza ininterrotta dalla nascita fino alla maggiore età, appare rilevante in primo luogo evidenziare come tale circostanza di fatto non sia contestata. In ogni caso, *** ha depositato il permesso di soggiorno della madre nel quale egli risulta inserito insieme ai fratelli, l'accertamento effettuato dalla Polizia Municipale-Tutela Ambiente in data 14.11.1995 dal quale risulta che il nucleo familiare dell'attore dimorava in un prefabbricato classificato come "alloggio improprio", ove si invitava il capofamiglia a consegnare l'attestato di frequenza scolastica per i figli minori al fine di ottenere l'autorizzazione definitiva a sostare nel campo provvisorio, l'attestazione di pari data da cui risulta che l'attore dimorasse in qualità di figlio nel medesimo prefabbricato, l'autorizzazione notificata il 17 gennaio 1997 con cui il Comune di Roma-Ufficio Speciale Immigrazione ha autorizzato l'intero nucleo familiare a sostare nel campo attrezzato di Vicolo Savini, l'attestazione rilasciata dal dirigente scolastico il 4 dicembre 2007 da cui risulta che l'attore ha frequentato regolarmente dal 1995 al 2000 tutte le classi della scuola primaria, l'attestazione del dirigente scolastico datata 14 gennaio 2008 da cui risulta che l'attore ha frequentato dal 2000 al 2004 le tre classi della scuola secondaria di primo grado, il permesso di soggiorno rilasciato direttamente in suo favore in data 11 giugno 2004, il certificato rilasciato il 15 novembre 1993 attestante le vaccinazioni eseguite, analogo certificato rilasciato il 15 aprile 1996, la cartella clinica per accertamenti eseguiti presso l'Ospedale Nuovo 'Regina Margherita' - USL RM/1 tra il gennaio ed il febbraio 1990 in merito a probabile intolleranza alle proteine del latte.

Trattasi di documenti che forniscono prova presuntiva della residenza ininterrotta dell'attore dalla nascita alla maggiore età nel territorio dello Stato.

Il 24 gennaio 2008 *** risulta essere comparso dinanzi all'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di Roma (doc.1) dichiarando di voler acquistare la cittadinanza italiana. Tale dichiarazione è stata resa entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, trattandosi di persona nata il 3 febbraio 1989.

Accertata la sussistenza dei requisiti della nascita in Italia e dell'avvenuta elezione di cittadinanza italiana entro un anno dalla maggiore età, rimane da esaminare la questione concernente il requisito della residenza legale ininterrotta nel territorio italiano dalla nascita al compimento della maggiore età, negato dal Ministero perché i genitori dell'attore non sono stati "legalmente residenti con apposito permesso di soggiorno fin dalla nascita all'attualità o fino a quando il minore non abbia ottenuto autonomo titolo di soggiorno".

L'argomento tratta delle c.d. seconde generazioni, intendendosi con questa espressione i giovani stranieri figli di immigrati ma non essi stessi immigrati in quanto nati e vissuti in Italia nell'intero periodo della loro formazione linguistica e culturale.

Ai sensi dell'art. 4 comma 2 della Legge 5 febbraio 1992 n. 91 "Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data".

La norma evidentemente presuppone che i genitori stranieri del minore nato in Italia non abbiano mai richiesto o ottenuto la cittadinanza italiana e che quindi non abbiano potuto trasmetterla ai figli minori iure sanguinis.

Pertanto i minori stranieri nati in Italia, che hanno frequentato le scuole italiane, appreso la lingua italiana, assimilato la cultura e le tradizioni italiane e quindi maturato con lo Stato un forte legame di appartenenza, vedono negato l'acquisto

dello status civitatis iure soli in virtù dell'art.1 del Regolamento di esecuzione, emanato con D.P.R. 12 novembre 1993 n. 572 il quale ha stabilito che “ si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica”.

Tale norma regolamentare ha trasformato il requisito della “residenza legale” richiesto dall'art.4 della Legge n.91/92 nel duplice e contestuale requisito della residenza anagrafica ininterrotta e del possesso ininterrotto del permesso di soggiorno.

In realtà lo stesso Ministero dell'Interno, preso atto degli effetti di una interpretazione meramente letterale del combinato disposto dell'art. 4 comma 2 della L.91/92 e dell'art. 1 D.P.R. 572/1993, ha provveduto a fornire criteri interpretativi che evitassero che omissioni o negligenze dei genitori arrecassero danni ai figli impediti di acquistare il raggiungimento della cittadinanza italiana nonostante la nascita e il soggiorno ininterrotto sul territorio nazionale.

Con le Circolari K.60.1 del 5.1.2007 e K.64.2/13 del 7.11.2007 il Ministero dell'Interno ha, infatti, precisato che “Se in periodi successivi alla nascita si rilevassero brevi interruzioni nella titolarità del permesso di soggiorno, al fine di favorire la possibilità di dimostrare la permanenza continuativa sul territorio italiano, l'interessato potrà produrre documentazione integrativa quale certificazione scolastica, medica o altro che attesti la presenza in Italia...”.

E ancora “...l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un comune italiano potrà considerarsi non pregiudizievole ove vi sia una documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale ecc)”.

E tuttavia, in riferimento al profilo della tardiva iscrizione anagrafica, il Ministero aggiunge “L'iscrizione anagrafica dovrà comunque essere ragionevolmente ricollegabile al momento della nascita e quest'ultima dovrà essere stata regolarmente denunciata presso un Comune italiano da almeno uno dei genitori legalmente residente in Italia”.

Il Collegio osserva, in proposito, che lo status di cittadino italiano è oggi presupposto per il riconoscimento, anche, della cittadinanza europea “Trattato di Maastricht, potere di iniziativa introdotto dal Trattato di Lisbona, Artt. 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 83, del 30.3.2010) e art. 20, paragrafo 2, lettera b) del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)”, per cui la legge italiana deve essere interpretata alla luce dei principi enunciati in materia dalla normativa di principio dell'Unione Europea.

Premesso che non si rinviene nell'ordinamento una norma primaria che autorizzi a ritenere che la residenza legale coincida con la residenza anagrafica, non può, inoltre, prescindere dall'osservazione dell'esistenza nell'ordinamento nazionale e sovranazionale di principi ed orientamenti giurisprudenziali che depongono per una disciplina peculiare della residenza del minore:

- i minori stranieri nati in Italia destinatari di provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile hanno il c.d. domicilio di soccorso, indicandosi con tale termine la dimora di fatto, ad esempio presso la casa famiglia in cui vengono collocati;
- per i minori sottoposti a tutela, questa si apre a norma dell'art.343 c.c. presso il tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari ed interessi del minore, riprendendo il concetto civilistico di residenza e domicilio ex art.43 c.c.;

- nella giurisprudenza in materia di diritti dei minori la residenza anagrafica è mero indice presuntivo del luogo di dimora abituale del minore “La dimora abituale del minore, intesa come effettivo e stabile centro d’interessi del minore è il criterio privilegiato di riferimento nel diritto minorile (Cass. ord. 4.12.2012) ed è legato alle scelte di vita e di lavoro del genitore con il quale il minore vive in relazione al c.d. diritto di custodia o di affidamento”;

- in tema di giurisdizione sui provvedimenti “de potestate”, l’art. 8 del Regolamento (CE) del 27 novembre 2003, n. 2201 dà rilievo, al fine di stabilire la competenza giurisdizionale di uno Stato membro, unicamente al criterio della residenza abituale del minore al momento della proposizione della domanda, intendendo come tale il luogo del concreto e continuativo svolgimento della vita personale e non quello risultante da un calcolo puramente aritmetico del vissuto;

- dal testo dell’art.3 della Convenzione dell’Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori e dell’art.19, 2° co., lett. A del D. Lgs. n.286/98, che vieta espressamente l’espulsione del minore straniero, può desumersi il principio generale secondo il quale la residenza del minore in uno Stato è sempre legale, a meno che non si tratti di minore illecitamente trasferito;

- la Corte di Giustizia Europea, con pronuncia del 2 aprile 2009 (domanda di pronuncia pregiudiziale), ha affermato che: ‘La nozione di “residenza abituale”, ai sensi dell’art. 8, n. 1, del regolamento n. 2201/2003, dev’essere interpretata nel senso che tale residenza corrisponde al luogo che denota una certa integrazione del minore in un ambiente sociale e familiare. A tal fine, si deve in particolare tenere conto della durata, della regolarità, delle condizioni e delle ragioni del soggiorno nel territorio di uno Stato membro e del trasloco della famiglia in tale Stato, della cittadinanza del minore, del luogo e delle condizioni della frequenza scolastica, delle conoscenze linguistiche nonché delle relazioni familiari e sociali del minore nel detto Stato. Compete al giudice nazionale stabilire la residenza abituale del minore, tenendo conto delle peculiari circostanze di fatto che caratterizzano ogni caso di specie’;

- la Corte di Giustizia Europea, con pronuncia del 6 dicembre 2012 (in materia di ricongiungimento familiare), introduce il concetto di ‘relazione di dipendenza’ tra il cittadino dell’Unione in tenera età e il cittadino di un Paese terzo al quale è negato un diritto di soggiorno al fine di evidenziare come tale relazione di dipendenza possa mettere in discussione l’efficacia pratica della cittadinanza dell’Unione costringendo il cittadino dell’Unione, di fatto, ad abbandonare non soltanto il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell’Unione considerato nel suo complesso: il riferimento è importante per sottolineare come non si possa pregiudicare il diritto di cittadinanza che il minore acquisterebbe iure soli in quanto nato in Italia e stabilmente residente nel territorio in ragione della relazione di dipendenza con il genitore cittadino di Paese terzo. Va considerato, dunque, che la fonte primaria (art. 4, 2° Co., L.n.91/92) richiede la residenza legale e che la residenza legale non coincide con la residenza anagrafica né con la regolare residenza in Italia dei genitori. Le fonti secondarie, ossia il D.P.R. n.572/93 (che, in quanto Regolamento di esecuzione ai sensi dell’art. 25 della L.91/92, non può introdurre nuovi obblighi o restrizioni all’esercizio dei diritti previsti nella legge e nemmeno integrare la legge, che dispone già in dettaglio) e le Circolari ministeriali, richiedono residenza anagrafica e permesso di soggiorno dei genitori in contrasto con i suindicati principi di normazione primaria e sovranazionale ed, in applicazione dell’art.4 delle Disposizioni preliminari al codice civile, possono essere disapplicate dal giudice.

Tanto premesso, il Collegio ritiene sussistenti tutti i requisiti previsti dall'art.4, 2° co., L. n. 91/92 per il riconoscimento in favore di *** dello status di cittadino italiano.

In considerazione del fatto che la pubblica Amministrazione è vincolata all'osservanza del Regolamento di esecuzione adottato con D.P.R. n.572/93 e del fatto che nessuna domanda risulta formulata nei confronti di Roma Capitale, ricorrono i presupposti per dichiarare compensate tra tutte le parti in causa le spese processuali.

P. Q. M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni altra domanda disattesa, così provvede:

- 1) dichiara che ***, nato a Roma il 3 febbraio 1989, è cittadino italiano;
- 2) ordina al Ministero dell'Interno e, per esso, all'Ufficiale dello Stato Civile competente, di procedere alle iscrizioni, trascrizioni e annotazioni di legge, nei registri dello stato civile, della cittadinanza della persona indicata;
- 3) dichiara compensate tra tutte le parti in causa le spese processuali.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del Tribunale di Roma, in data 14/6/2013.