

CITTADINANZA
Cass. civ. Sez. Unite, 07-07-1993, n. 7441

Svolgimento del processo

Con atto di citazione notificato in data 22.9.1987 Ben Gharsa Anwar conveniva in giudizio innanzi al Tribunale di Roma il Ministero dell'Interno, chiedendo che venisse giudizialmente riconosciuto il suo diritto a conseguire la cittadinanza italiana.

Esponeva a sostegno della domanda di avere contratto matrimonio nel 1956 con una cittadina italiana; di essere in possesso degli ulteriori requisiti richiesti dalla *legge n. 123/1983*, ai fini della acquisizione della cittadinanza italiana; di avere inoltrato nel 1984 apposita istanza alla Prefettura di Roma, rigettata con nota del 26.11.1986, oltre il termine di cui all'art. 4 della legge citata.

Nel corso del giudizio spiegava intervenendo adesivo Boscarino Maria, coniuge dell'attore.

Il Tribunale adito accoglieva la domanda.

Proponeva appello il convenuto Ministero, con atto notificato al solo attore, lamentando preliminarmente l'incompletezza della copia di sentenza notificata; l'attore reiterava, quindi, la notificazione della sentenza per copia completa e l'Amministrazione riproponeva l'impugnazione con un secondo atto notificato, stavolta, anche all'intervenuta.

Riuniti i processi, l'adita Corte d'Appello di Roma dichiarava il proprio difetto di giurisdizione a conoscere della domanda.

Precisava la Corte che la cittadinanza italiana si acquista, ai sensi della *legge n. 123/83*, esclusivamente per decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero dell'Interno, e che l'inutile decorso tempo in seguito alla presentazione dell'istanza dell'interessato ha esclusivamente l'effetto di precludere il rigetto della stessa, non potendosi, in assenza di espressa previsione, attribuirgli il valore tipico dell'atto di concessione.

In tale prospettiva la Corte del merito riteneva che l'indefettibilità di un provvedimento concessorio e la esplicita attribuzione alla P.A. di un potere discrezionale di valutare eventuali cause ostative inerenti a motivi di sicurezza, impedivano di configurare nella fattispecie la sussistenza di un diritto soggettivo, con la conseguenza che doveva dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Ricorrono per cassazione Ben Gharsa Anwar e Boscarino Maria sulla base di tre motivi di annullamento.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo - denunciando violazione dell'*art. 132 c.p.c.*, nn. 2, 3 e 4 - i ricorrenti deducono l'inesistenza della sentenza d'appello per essere stata la stessa pronunciata ignorando la partecipazione al giudizio della Boscarino, intervenuta nel giudizio di primo grado e *art. 105 c.p.c.* e in riferimento all'*art. 3, comma secondo, della legge n. 123 del 1983*.

Con il secondo motivo - denunciando violazione dell'*art. 325 c.p.c.* - i ricorrenti deducono la formazione di un giudicato nei confronti della Boscarino a seguito del fatto che il primo appello proposto dal Ministero era stato notificato soltanto al Ben Gharsa e che la seconda notifica della sentenza di primo grado alla P.A. era avvenuta quando i termini per l'impugnazione nei confronti della Boscarino erano decorsi.

Con il terzo motivo proponendo una questione attinente alla giurisdizione - i ricorrenti sostengono la configurabilità nella specie di un diritto soggettivo del richiedente ad ottenere la cittadinanza, non implicando la valutazione della sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge a tal fine alcuna discrezionalità della P.A.

2. I primi due motivi del ricorso sono infondati.

Va esaminato per primo il secondo motivo, logicamente pregiudiziale, che propone la questione della formazione del giudicato nei confronti della Boscarino - titolare di un autonomo diritto a richiedere la cittadinanza del marito - per effetto della decorrenza del termine d'impugnazione, a seguito della prima notificazione della sentenza di primo grado, cui era seguita la notifica del gravame al solo Ben Gharsa.

La censura non ha pregio.

Va, al riguardo, osservato che la mancata notifica dell'atto di appello alla Boscarino deve essere considerata e valutata nella prospettiva del litisconsorzio processuale necessario costituitosi a seguito dell'intervento della medesima Boscarino nel giudizio di primo grado e della conseguente formazione della sentenza, che tale grado ha definito, anche nei confronti dell'intervenuta.

Ciò comporta che la notificazione dell'impugnazione dell'Amministrazione alla Boscarino, a seguito della «seconda» notifica della sentenza (completa) di primo grado, assume il significato di una integrazione necessaria del contraddittorio in appello, nel quadro della previsione dell'*art. 331 c.p.c.*, che contempla appunto, nella ipotesi di pronuncia della sentenza impugnata tra più parti in causa inscindibile o in cause dipendenti, la necessità che il contraddittorio sia esteso a tutte le parti su ordine del giudice e a pena di inammissibilità.

Trattasi, dunque, di un adempimento processuale necessario che, tendendo a riprodurre incondizionatamente, in sede di gravame, l'assetto soggettivo del giudizio di primo grado; prescinde dalla decorrenza del termine di gravame ed esclude, quindi, la possibilità di formazione del giudicato nei confronti di una delle parti «necessarie» del giudizio di impugnazione.

3. Priva di rilievo è, altresì, la questione proposta con il primo motivo.

La Corte del merito da atto, nella parte espositiva della sentenza dedicata allo svolgimento delle vicende processuali, dell'intervento della Boscarino in adesione alla domanda attrice e dà atto altresì che la seconda notificazione della sentenza (completa) di primo grado risultava estesa anche alla Boscarino, la quale veniva in tal modo ad integrare legittimamente il contraddittorio in sede di gravame.

Orbene, nel ricorso di tali espliciti richiami, non appare revocabile in dubbio che la sentenza impugnata debba ritenersi pronunciata anche nei confronti della Boscarino, ancorché, quest'ultima non risulti nominativamente indicata nell'epigrafe della pronuncia e il

dispositivo della stessa risulti genericamente rivolto «alle parti processuali».

4. Fondato è invece il terzo motivo.

La legge del 21 aprile 1983, n. 123, recante: «Disposizioni in materia di cittadinanza», attua nella prospettiva delineata da Corte cost. n. 30 del 1983, la (parziale) modifica del previgente principio della *juris communicatio* nella trasmissione della cittadinanza da parte di un coniuge all'altro coniuge, fissando i criteri cardine del nuovo sistema nei seguenti:

a) il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana «quando risieda da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio, se non vi è stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e se non sussista separazione legale» (art. 1);

b) l'acquisto della cittadinanza italiana avviene con decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del Ministro dell'Interno) e su istanza dell'interessato «presentata al sindaco del Comune di residenza ovvero alla competente autorità consolare» (art. 3);

c) la condanna per uno dei delitti previsti nel libro II, titolo I, capi I, II e III del c.p., la condanna a pena superiore a due anni di reclusione inflitta per qualsiasi delitto non politico dall'autorità giudiziaria italiana ed, ancora, la sussistenza di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica precludono l'acquisto della cittadinanza (art. 2, comma primo);

d) la riabilitazione fa cessare gli effetti preclusivi della condanna (art. 2, comma secondo);

e) nell'ipotesi di sussistenza di cause preclusive (di cui alla superiore lett. c) il Ministro dell'Interno respinge (art. 4) l'istanza con decreto motivato (su conforme parere del Consiglio di Stato nell'ipotesi di ricorso di comprovate ragioni di sicurezza);

f) la emanazione di tale decreto è preclusa, secondo l'art. 4, comma secondo, decorso un anno (due per il primo triennio dall'entrata in vigore della legge: art. 6) dalla proposizione della istanza.

5. La descritta trama normativa induce ad alcune osservazioni di fondo, secondo le proposizioni che seguono.

L'acquisto della cittadinanza *juris communicatione*, in base alla nuova disciplina, non si produce quale automatica conseguenza del matrimonio accompagnato dalla presenza dei requisiti richiesti dall'art. 1 della legge. È necessario, invece, l'intervento formalmente espresso dalla Amministrazione, tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, per verificare il concorso di tali requisiti, che devono essere (non valutati, ma semplicemente) accertati.

L'avvio del procedimento amministrativo è subordinato alla previa manifestazione di volontà dell'interessato, con presentazione di propria istanza, che si atteggia come elemento di carattere positivo (aggiungendosi ai citati requisiti indicati dall'art. 1) richiesto dalla legge per l'acquisto della cittadinanza, nel quadro di una precisa scelta del legislatore, che ha voluto prevalentemente evitare pericolosi automatismi nella assunzione dello status di cittadino.

Peraltro, se il conferimento della cittadinanza deve avvenire con decreto presidenziale, l'eventuale diniego sull'istanza proposta è pronunciato dal Ministro dell'Interno con proprio decreto motivato, in presenza delle cause ostative di cui all'art. 2.

In proposito va subito detto che alla determinazione del Ministro sono sicuramente preclusi spazi di valutazione discrezionale in riferimento alle cause ostative riguardanti le condanne penali (che devono essere meramente accertate), mentre tali spazi ricorrono in riferimento alla valutazione relativa alla sussistenza dei comprovati motivi di sicurezza. In

questa ultima ipotesi, invero, va individuata la remissione alla P.A. di ampi poteri discrezionali, limitati soltanto dalla necessità che la valutazione negativa sia confortata dal conforme parere del Consiglio di Stato.

6. Il decreto ministeriale di diniego della cittadinanza è, peraltro, previsto, come rilevato, per le sole cause ostative e non pure per l'insussistenza dei requisiti positivi richiesti dall'art. 1 della legge (e dell'istanza dell'interessato prevista dal successivo art. 3).

Distinzione, quest'ultima, di notevole portata al fine della corretta interpretazione della norma di cui all'art. 4, comma secondo, in forza della quale l'emanazione del decreto di rigetto è preclusa quando sia trascorso un anno (due per diritto transitorio) dalla presentazione dell'istanza.

È, infatti da escludere che, decorso un anno (o due) dall'istanza, debba, in ogni caso, intervenire il decreto presidenziale di accoglimento, potendo pur sempre verificarsi la mancanza dei requisiti indicati nell'art. 1.

In tal caso, il provvedimento sarà limitato alla constatazione della mancanza di uno o più elementi costitutivi della fattispecie ipotizzata dalla norma, in difetto del cui completamento neppure può dirsi effettivamente sorto l'obbligo dell'autorità di pronunciarsi entro il termine di un anno (o due).

Si tratterà, dunque, di un provvedimento pronunciabile anche decorso il termine di cui all'ultimo comma dell'art. 4.

7. Ciò posto va sgombrato il campo da un possibile equivoco costituito dall'eventualità di ricondurre la disposizione di cui all'art. 4, comma 2, ad una ipotesi di silenzio-assenso.

Al riguardo va detto che di silenzio-assenso può parlarsi soltanto allorché la legge attribuisce all'inerzia dell'autorità il valore legale tipico di un atto amministrativo, sostituendo alla necessità della formale espressione della volontà della P.A. il silenzio tipizzato dalla norma.

Orbene, a tale principio non è sicuramente ispirata la disposizione in parola, onde va escluso che il decorso inutile del previsto periodo di tempo dalla presentazione dell'istanza possa produrre ipso jure l'acquisto della cittadinanza.

8. La *legge n. 123 del 1983*, alla stregua dei principi sopra enunciati, configura l'acquisto della cittadinanza come diritto dello straniero o dell'apolide che possieda i requisiti indicati all'art. 1 e nei cui confronti non sussistano le cause ostative di cui all'art. 2.

Tale diritto affievolisce - e diviene conseguentemente una posizione di interesse legittimo - in presenza dell'esercizio, parte della P.A., del potere ad essa demandato di valutare la sussistenza di ragioni ostative inerenti alla sicurezza della Repubblica, in quanto in detta ipotesi è riscontrabile uno spazio valutativo discrezionale. L'ipotesi è peraltro decisamente estranea alla fattispecie in esame.

Comunque l'esercizio di tale potere discrezionale risulta precluso per effetto dell'inutile decorso del tempo previsto dall'art. 4, secondo comma (o dall'art. 6 in regime transitorio); con la conseguenza che, decorso un anno (o un biennio) presentazione dell'istanza, la mancata emissione dalla del decreto presidenziale viola il diritto. soggettivo che il richiedente vanta all'emanazione del provvedimento.

In tal caso l'interessato può conseguentemente chiedere al giudice ordinario di verificare l'esistenza dei presupposti di cui all'art. 1 e - in caso di esito positivo della verifica - di dichiarare che l'istante è cittadino.

È appunto questo il caso della specie, in cui non si controverte in ordine alla legittimità della valutazione della P.A. relativa all'esistenza dei comprovati motivi di sicurezza, ma si nega la sussistenza dei presupposti tassativamente indicati dalla legge perché potesse aver

luogo il rigetto dell'istanza.

È conseguente l'implicazione della giurisdizione del Giudice ordinario, che accerterà la fondatezza o meno della pretesa dell'attore sul punto in contestazione.

In accoglimento del terzo motivo del ricorso, va, pertanto, conclusivamente affermata la giurisdizione della autorità giudiziaria ordinaria e, di conseguenza, la sentenza impugnata va cassata sul punto, con rinvio del giudizio ad altra Sezione della Corte di Appello di Roma, quale lo definirà nei termini della presente pronuncia e deciderà, altresì, in ordine alle spese di questa fase processuale.

P.Q.M.

La Corte Suprema di Cassazione - Sezioni Unite Civili - rigetta il primo ed il secondo motivo di ricorso; accoglie il terzo motivo; dichiara la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria; cassa la sentenza impugnata e rinvia il giudizio ad altra Sezione della Corte d'appello di Roma anche per le spese della presente fase processuale.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 novembre 1992.

DEPOSITATA IN CANCELLERIA IL 7 LUGLIO 1993.