

Diritto italiano

Rassegna di giurisprudenza

Cittadinanza

4.

Corte di cassazione - sez. I
sentenza 17.7.2013 n. 17462 - rel. San Giorgio

diritto al nome - acquisto della cittadinanza - mutamento autoritativo del cognome straniero in conformità alla legge italiana - tutela costituzionale del diritto al nome originario - diritto della personalità - prevalenza sulle norme internazionali - cittadino peruviano - necessario ripristino del doppio cognome

art. 98, co. 2. d.p.r. 396/2000; art. 1, co. 2 Convenzione di Monaco del 5.9.1980 sui cognomi e nomi

Sul ricorso 6779/2010 proposto da [...], in proprio e nella qualità di genitore di [...] contro il Ministero dell'interno, [...] il sindaco del Comune di Cornaredo [...], nella qualità di ufficiale del governo ed ufficiale di stato civile, [...] avverso il decreto della Corte d'appello di Milano depositato il 4.6.2009; n. 950/08 r.g.v.g.; [...].

Svolgimento del processo

1. Con decreto depositato il 24.1.2010, la Corte d'appello di Milano, sez. delle persone, dei minori e della famiglia, decidendo sul reclamo proposto dal sindaco del Comune di Cornaredo e dal Ministero dell'interno nei confronti del decreto del Tribunale di Milano del 16.7.2008, lo revocò dichiarando la legittimità della correzione che l'ufficiale di stato civile dello stesso Comune aveva apportato, nell'effettuare il cambio di residenza, ai dati anagrafici del cittadino peruviano [...], che aveva ottenuto anche la cittadinanza italiana, modificandone il cognome con la eliminazione di quello materno, [...], e la sostituzione dello stesso con il cognome della nonna paterna, [...], nell'atto di nascita e nell'atto di matrimonio, con conseguente rettifica anche nell'atto di nascita dei figli, in asserita applicazione del d.p.r. n. 396 del 2000, art. 98, co. 2, il quale stabilisce che l'ufficiale di stato civile debba provvedere alla correzione nel caso in cui riceva, un atto di un cittadino italiano nato all'estero al quale sia stato imposto un cognome diverso da quello allo stesso spettante in base alla legge italiana.

Avverso detto provvedimento di rettifica il [...] aveva proposto opposizione, accolta dal Tribunale di Milano con provvedimento che era stato appunto impugnato dal

Rassegna di giurisprudenza

predetto Comune e dal Ministero dell'interno in base al rilievo che la rettifica era giustificata dall'art. 1 della Convenzione di Monaco del 15.9.1980.

La Corte di merito osservò che a fondamento della propria opposizione il ricorrente aveva sostenuto che il citato art. 2 del d.p.r. 396 del 2000 contempla solo il caso del cittadino italiano nato all'estero da genitori italiani. Tale opinione non venne condivisa dal giudice di secondo grado, alla stregua del rilievo che l'art. 1 della Convenzione di Monaco stabilisce che "i cognomi ed i nomi di una persona vengono determinati dalla legge dello Stato di cui è cittadino", e che "a questo scopo, le situazioni da cui dipendono i cognomi e i nomi vengono valutate secondo la legge di detto Stato", precisando però che "in caso di cambiamento di nazionalità; viene applicata la legge dello Stato di nuova nazionalità", e, quindi, nel caso di specie, la legge italiana, la quale prevede appunto l'attribuzione del solo cognome paterno.

2. Per la cassazione di tale decreto ricorre [...], in proprio e quale genitore esercente la potestà sui figli [...], sulla base di tre motivi.

Resistono con controricorso il Ministero dell'interno ed il sindaco del Comune di Corneredo.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo di ricorso si deduce violazione e falsa applicazione del d.p.r. n. 396 del 2000, art. 98, co. 2. Si osserva che la norma invocata si riferisce esclusivamente ai cittadini italiani nati all'estero da genitori italiani legittimamente coniugati, e quindi non è applicabile al ricorrente, nato da genitori stranieri in Paese straniero. Si aggiunge che le circolari n. 27 del 2004 e n. 397 del 2008 del Ministero dell'interno chiariscono la portata della predetta norma, stabilendo che in base alla legislazione italiana deve essere attribuito per intero solo il cognome del padre eliminando quello della madre, e che la correzione *ex art. 98* è applicabile anche nei casi di stranieri divenuti cittadini italiani, perdendo però la cittadinanza di origine. In ogni caso, si rileva che il cognome del ricorrente, ove si fosse inteso applicare la normativa nazionale, avrebbe dovuto essere modificato in [...] e non in [...].

La illustrazione della censura si conclude con la formulazione del seguente quesito di diritto, a norma dell'art. 366 *bis* c.p.c., applicabile nella specie *ratione temporis*: "Dica la Suprema Corte se la rettifica del cognome, di cui al d.p.r. n. 36 del 2000, art. 98, co. 2, si riferisce esclusivamente ai cittadini italiani nati all'estero da genitori italiani legittimamente sposati, ovvero ai cittadini italiani riconosciuti come figli naturali ai sensi del medesimo d.p.r. n. 396 del 2000, art. 262, e non si riferisca anche al soggetto nato da genitore straniero in un Paese straniero, che ha acquistato la cittadinanza italiana per naturalizzazione, senza perdere la cittadinanza straniera di origine (nella specie, trattasi di cittadino peruviano che aveva acquistato la cittadinanza italiana dopo aver risieduto oltre dieci anni in Italia, conservando la cittadinanza peruviana, nonché il doppio cognome previsto dalla legislazione di quel Paese)".

2. Con la seconda censura si deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 2, della Convenzione sulla legge applicabile ai cognomi e ai nomi, adottata a Monaco il 5.9.1980 e ratificata con l. 19.11.1984, n. 950. Avrebbe errato la Corte di

merito nel ritenere applicabile nella specie l'art. 1, co. 2 della Convenzione di Monaco, che si riferisce al caso di cambiamento di nazionalità, mentre il ricorrente ha acquisito la doppia cittadinanza. In ogni caso, anche a voler ritenere applicabile la normativa italiana, avrebbe errato l'ufficiale di stato civile nell'operare una correzione non conforme nemmeno alla normativa nazionale, essendo stato attribuito al ricorrente anche il cognome della nonna paterna e non solo quello del padre.

La illustrazione della censura si conclude con la formulazione del seguente quesito di diritto: "Dica la Suprema Corte di cassazione se la l. n. 950 del 1984, art. 1, co. 2, di ratifica della Convenzione sui cognomi e nomi adottata a Monaco il 4/5.9.1980, trova applicazione soltanto nella ipotesi di cambio di nazionalità, e non nei casi di mantenimento della cittadinanza di origine e di acquisizione anche della cittadinanza italiana per naturalizzazione".

3. Con il terzo motivo si lamenta violazione dell'art. 2 Cost., e dell'art. 6 c.c. Si richiama la tutela di livello costituzionale del cognome quale parte essenziale ed irrinunciabile della personalità, cui recherebbero *vulnus* le rettifiche apportate dal Comune di Cornaredo al cognome del ricorrente, privandolo della propria identità personale, la quale implica la preservazione del proprio doppio cognome originario legittimamente formato, e del diritto di trasmetterlo ai figli. La illustrazione della doglianza si conclude con la formulazione del seguente quesito di diritto: "Voglia codesta Suprema Corte decidere se la correzione del cognome di un cittadino straniero che abbia acquistato anche la cittadinanza italiana violi il diritto costituzionalmente garantito (art. 2 Cost.) alla identità personale che implica la preservazione del proprio doppio cognome originario, quando lo stesso sia da ritenersi parte integrante della propria identità personale (nella specie, il Comune di residenza in Italia del ricorrente, cittadino peruviano ed altresì cittadino italiano per naturalizzazione, ne aveva rettificato il doppio cognome di origine, tagliando il secondo cognome e aggiungendovi inopinatamente il cognome della madre)".

4. Le doglianze, che, in quanto strettamente connesse - siccome rivolte tutte alla affermazione della legittimità della conservazione da parte del ricorrente del proprio doppio cognome, acquisito in conformità alla legislazione vigente nello Stato di sua nazionalità originaria - possono essere trattate congiuntamente, sono meritevoli di accoglimento.

4.1. L'ordinamento dello stato civile dei Paesi di cultura spagnola dispone che al neonato venga attribuito il doppio cognome, composto dal primo cognome del padre e dal primo cognome della madre, che, a loro volta, ne portano due.

Il d.p.r. n. 396 del 2000, art. 98, co. 2, recante il nuovo regolamento dello stato civile, prevede che l'ufficiale di stato civile, allorché riceve, per la trascrizione, un atto di nascita relativo ad un cittadino italiano nato all'estero da genitori legittimamente uniti in matrimonio ovvero relativo a cittadino italiano riconosciuto come figlio (naturale), ai sensi dell'art. 262 c.c., co. 1, al quale sia stato imposto un cognome diverso da quello spettante per la legge italiana, lo corregga immediatamente mediante annotazione. In attuazione di tale norma, ai cittadini italiani nati nei

predetti Paesi di cultura spagnola il cognome imposto alla nascita deve essere corretto in Italia eliminando il cognome della madre e aggiungendo, se il padre è straniero e porta due cognomi, il secondo cognome paterno. Ciò in quanto la l. n. 218 del 1995, art. 24, recante la riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, dispone che alla materia dei diritti della persona, fra i quali si annovera il diritto al nome, si applica la normativa del Paese di cui il soggetto è cittadino.

4.2. In proposito, mentre la circolare del Ministero dell'interno n. 27 del 2004 prevedeva che detto principio dovesse valere pure in caso di doppia cittadinanza, e che quindi il soggetto che possedesse più cittadinanze, tra le quali quella italiana, dovesse portare, in Italia, il cognome del padre, nella successiva circolare dello stesso dicastero emessa il 15.5.2008 tale interpretazione è stata rivista, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria, e, in particolare, della sentenza della Corte di giustizia UE del 2.10.2003, resa nel caso C-148/2002 nei confronti del Belgio. Il caso riguardava i due figli di un cittadino spagnolo e di una cittadina belga, residenti in Belgio, ai quali, in possesso di doppia cittadinanza, ora stato imposto nell'atto di nascita, secondo l'ordinamento belga, il patronimico del padre, e i cui genitori, in qualità di legali rappresentanti dei figli, avevano chiesto, ricevendone un rifiuto, il cambiamento di detto cognome con quello risultante, secondo il diritto spagnolo, dal primo cognome del padre seguito da quello della madre: in tale occasione, a seguito di ricorso alla Corte di Lussemburgo, nel ribadire che le norme che disciplinano il cognome rientrano nella competenza degli Stati membri, il giudice comunitario aveva altresì stabilito che l'ordinamento interno non è legittimato a limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza anche di un altro Stato membro, e così aveva affermato che l'autorità amministrativa deve consentire la possibilità di cambiamento del cognome ai minori residenti in uno Stato membro e in possesso di doppia cittadinanza, di quello e di un altro Stato membro, allorché la domanda sia volta a far sì che costoro possano portare il cognome di cui sarebbero titolari in forza del diritto e della tradizione del secondo Stato.

Cogliendo spunto anche dalla richiamata pronuncia, la predetta circolare ministeriale del 2008, con riguardo alla specifica ipotesi di cittadino italiano in possesso anche della cittadinanza di un Paese UE, o anche extraeuropeo (e, deve aggiungersi, *a fortiori* per uno straniero che abbia successivamente acquisito anche la cittadinanza italiana), ha escluso la possibilità di correggere, senza il consenso dell'interessato, il cognome attribuito nell'altro Paese di cittadinanza secondo le norme ivi vigenti.

4.3. In realtà, anche alla stregua della considerazione che il nome è incontrovertibilmente un diritto della personalità, tutelato anche a livello costituzionale, oltre che dalla normativa ordinaria (art. 6 c.c.), deve ritenersi che una modifica coattiva del cognome potrebbe essere consentita solo in presenza di diritti di rango parimenti elevato.

4.4. In tale chiave esegetica va, dunque, letto anche l'art. 1, co. 2, della Convenzione di Monaco sui cognomi e nomi adottata a Monaco il 5.9.1980 e ratificata in Ita-

lia con l. 19.11.1984, n. 950, il quale stabilisce che, in caso di cambiamento della nazionalità, viene applicata la legge dello Stato di nuova nazionalità, in quanto l'acquisizione di una doppia cittadinanza non implica cambiamento di nazionalità.

4.5. Alla stregua dei principi affermati, il ricorrente, nato in Perù da genitori stranieri, e che ha conseguito anche la cittadinanza italiana per aver risieduto in Italia per oltre dieci anni, ha diritto a portare anche in Italia il proprio doppio cognome.

5. Conclusivamente, il ricorso deve essere accolto. Il decreto impugnato va, pertanto, cassato, e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito, a norma dell'art. 384 c.p.c., u.c., accogliendo la opposizione proposta dal [...], e disponendo la cancellazione delle rettifiche dell'atto di nascita e di matrimonio del ricorrente e degli atti di nascita dei figli dello stesso effettuate dall'ufficiale di stato civile.

Nella particolare natura della controversia, nella novità della stessa e nella qualità delle parti le ragioni della compensazione integrale tra le parti delle spese dell'intero giudizio.

P.Q.M.

la Corte accoglie il ricorso. Cassa il decreto impugnato e, decidendo nel merito, accoglie la opposizione e dispone la cancellazione delle rettifiche dell'atto di nascita e di matrimonio del ricorrente e degli atti di nascita dei figli dello stesso effettuate dall'ufficiale di stato civile. Dichiara integralmente compensate tra le parti le spese dell'intero giudizio.

5.

Consiglio di Stato - sez. III sentenza 12.4.2013 n. 2920 - rel. Silvestro

acquisto della cittadinanza per naturalizzazione - rigetto dell'istanza da parte della PA - reato contravvenzionale (guida in stato di ebbrezza) - estinzione del reato nelle more del procedimento - criteri di ragionevolezza e proporzionalità nella concessione discrezionale della cittadinanza italiana - giudizio globale sulla personalità dell'istante - insussistenza nel caso specifico - necessità di un nuovo esame da parte della PA

art. 9 co. 1 lett. f) l. 91/92

Sul ricorso n. 2170/2013 RG, proposto dal sig. [...] contro il Ministero dell'interno, [...] per la riforma della sentenza del Tar Lazio - Roma, sez. II *quater*, n. 7723/2012, resa tra le parti e concernente il diniego di concessione della cittadinanza italiana; [...].

Ritenuto in fatto che il sig. [...], cittadino ghanese ed in Italia da ventidue anni, ove risiede in Povegliano Veronese (VR), il 17.11.2008 ha chiesto al Ministero dell'interno la concessione della cittadinanza italiana.

Rassegna di giurisprudenza

Rilevato che il sig. [...] rende noto d'aver al riguardo ricevuto la nota ministeriale del 28.1.2011, con cui la PA procedente gli ha comunicato il preavviso di rigetto dell'istanza *de qua* ai sensi dell'art. 10 *bis* della l. 7.8.1990 n. 241, in relazione ad un decreto penale del GIP di Verona, in data 18.9.2007, recante la sua condanna per guida in stato d'ebbrezza.

Rilevato altresì che, nonostante le controdeduzioni del patrono del sig. [...] in ordine alla estinzione del predetto reato giusta decreto del GIP di Verona in data 20.4.2011, il Ministro dell'interno ha emanato il decreto del successivo 2 agosto, recante il rigetto dell'istanza stessa.

Rilevato inoltre che il sig. [...] ha impugnato il rigetto ministeriale innanzi al Tar Lazio, il quale, con sentenza n. 7723 del 12.9.2012, ne ha però respinto il ricorso.

Rilevato quindi che il sig. [...] ha proposto il presente appello, deducendo in punto di diritto l'erroneità della sentenza impugnata: A) - per non aver valutato l'uso incongruo, nella specie, della discrezionalità da parte della PA sulla situazione complessiva dell'appellante; B) - per aver assecondata la statuizione della PA basata unicamente, ed in modo generico, un decreto penale di condanna (peraltro, per un reato contravvenzionale) nel frattempo già estinto ben prima del rigetto impugnato in primo grado.

Considerato in diritto che l'appello è meritevole d'accoglimento, in quanto il Tar ha in concreto basato il rigetto dell'impugnazione di primo grado sull'ampia discrezionalità della PA in tema di concessione della cittadinanza italiana, ancorché l'uso della potestà discrezionale si debba fondare sui ben noti canoni di ragionevolezza e di proporzionalità.

Considerato al riguardo che la valutazione discrezionale sull'integrazione dello straniero nel tessuto sociale della Repubblica deve certo tener conto anche degli illeciti penali da questi commessi nel periodo in cui egli dimora in Italia, ma non può legittimamente prescindere da un giudizio globale sulla di lui personalità e, soprattutto, dal giudizio sulla gravità in sé della vicenda penale, a fronte di ogni altro comportamento del soggetto.

Considerato inoltre che, per quanto possa esser reputato fonte di rilevante allarme sociale la guida di autoveicoli in stato di ebbrezza, non risulta, dalla serena lettura del provvedimento impugnato in primo grado, che la PA abbia valutato, al di là del dato fattuale del decreto penale di condanna (peraltro di un reato meramente contravvenzionale, previsto dal codice della strada a prevenzione di eventuali sinistri, senza che in concreto risulti siano stati provocati incidenti, tanto meno con danni) l'effettiva gravità della vicenda, la quale si sostanzia in un caso isolato e risalente rispetto alla data della statuizione della PA stessa, nonché a quel tempo già dichiarato dal medesimo giudice che emise il decreto penale di condanna.

Considerato di conseguenza che è mancata, da parte della PA, la motivata e globale valutazione di siffatta vicenda, compresi le implicazioni e gli effetti sulla posizione complessiva dell'appellante, essendo non assistito da seri profili d'adeguatezza e

proporzionalità un giudizio sì discrezionale, ma anche completo e preciso su tal posizione come s'è definita al momento della statuizione.

Considerato, quindi, che spetta alla PA di fornire adeguata contezza di tutti gli elementi indicati dall'appellante e comunque evincibili dalla di lui posizione personale, valutandola ora per allora pure alla luce dei fatti della presente causa.

Considerato, infine, che l'appello va accolto nei sensi fin qui esaminati, fermo restando che il Ministero dovrà nuovamente pronunciarsi sulla pratica, esercitando l'inerente discrezionalità; mentre giusti motivi suggeriscono la compensazione integrale, tra le parti, delle spese del presente giudizio;

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. III), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso n. 2170/2013 RG in epigrafe), lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e per l'effetto annulla, per quanto di ragione e nei sensi di cui in motivazione, con salvezza dell'ulteriore attività del Ministero intimato. Spese compensate. [...].

6.

Tribunale di Firenze decreto 9.7.2013 - rel. Paparo

acquisto della cittadinanza “per elezione” al raggiungimento della maggiore età - straniero nato in Italia e ivi residente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età - mezzi di prova della residenza legale - difetto della iscrizione anagrafica dei genitori al momento della nascita - irrilevanza - prova del pieno inserimento nella collettività italiana

art. 4, co. 2 l. 91/92; circolare Min. int. n. 22/07

Il Tribunale di Firenze, sez. I civ., riunito in Camera di Consiglio [...] vista l'opposizione formulata *ex art.* 96 d.p.r. 396/2000 da [...] avverso l'accertamento della non sussistenza delle condizioni per l'acquisto della cittadinanza espresso dal Sindaco del Comune di Firenze con atto trascritto nei registri della cittadinanza all'anno 2013 n. 217; visto il parere favorevole del P.M.;

rileva quanto segue:

Il provvedimento opposto si fonda sul difetto di legale residenza ed iscrizione anagrafica dei genitori dell'istante al momento della nascita del ricorrente (la cui prima iscrizione anagrafica risulta avvenuta nel Comune di Firenze in data 5.12.1995 con provenienza dalla Jugoslavia) e per tutto il periodo considerato, risultando una interruzione per il periodo dal 9.7.2003 al 15.1.2004; pur non essendo contestata ed anzi ammessa (cfr. doc. 16) la nascita in Italia dell'istante medesimo, il Comune ritiene che, pur essendo dimostrata la nascita in Italia dell'istante medesimo, non

Rassegna di giurisprudenza

risulta fornita prova della sua residenza legale ed ininterrotta in Italia dal momento della nascita al raggiungimento della maggiore età.

La questione risulta essenzialmente incentrata sull'interpretazione della nozione di legale residenza in Italia prevista dall'art. 4 della legge citata ai fini della formulazione della dichiarazione prevista ai fini dell'acquisizione della cittadinanza italiana.

Rileva al riguardo il Collegio che, secondo la circolare ministeriale n. 22/2007 allegata in atti sub doc. 17), "Si è pertanto ritenuto opportuno individuare criteri di applicazione dell'art. 4, co. 2 e del conseguente art. 1 del d.p.r. 572/93 sopraindicati, che meglio rispondano all'attuale contesto sociale, al fine di evitare che le omissioni o i ritardi relativi ai predetti adempimenti, spettanti ai soggetti esercenti la patria potestà e non imputabili ai minori, possano arrecargli danno. Quanto sopra in armonia con la linea di azione del governo e con l'orientamento in ambito internazionale volti alla tutela in via primaria degli interessi del minore. Alla luce delle più recenti linee interpretative introdotte con la circolare n. K 60 del 5.1.2007, si precisa quindi che l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano [...] potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 4 co. 2 della legge 91/92, 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 etc.). 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. 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 nel territorio italiano, l'interessato potrà inoltre produrre documentazione integrativa quale certificazione scolastica, medica o altro, che attesti la presenza in Italia [...]".

In concreto, alla stregua della stessa circolare ministeriale, non possono essere imputati al minore, nato in Italia da genitori stranieri, eventuali inadempimenti di natura amministrativa di questi ultimi in ordine alla regolarità del soggiorno e all'iscrizione anagrafica assumendo in concreto valore preminente la stessa nozione di residenza espressa dall'art. 43, co. 2, c.c. in termini di "dimora abituale" della persona; tale interpretazione risulta peraltro coerente con l'obiettivo, perseguito dalla norma, di consentire il pieno inserimento nella collettività di soggetti che, nati in Italia da genitori stranieri, abbiano in concreto, per la stabile permanenza sul nostro territorio sin dalla nascita, portato a compimento un processo di integrazione socio-culturale, attesa la fondamentale importanza del percorso scolastico nella formazione della personalità con l'acquisizione degli stili di vita propri del contesto ove avviene la crescita umana e culturale dell'individuo.

Nella fattispecie in esame, di contro, la richiesta formulata dall'odierno istante veniva rifiutata sul presupposto del difetto di iscrizione anagrafica dei genitori al momento della sua nascita in Italia pur risultando dai documenti in atti attestanti la continuativa presenza dell'odierno istante in Italia dal momento della nascita, ed in

particolare dalla attestazione del dirigente la scuola pubblica primaria e secondaria (doc. 11) circa la sua frequenza dall'anno scolastico 1999/2000 a quello 2007/2008, frequenza effettiva tale da consentirgli, segnatamente per l'anno 2003/2004, il passaggio alla classe successiva.

Ne discende, ad avviso del Collegio, la contrarietà del rifiuto opposto dall'amministrazione alla normativa richiamata come sopra interpretata, con il conseguente accoglimento del ricorso.

Visti gli artt. 24, 95 e 96 d.p.r. n. 396/2000;

P.Q.M.

dichiara che [...] è in possesso dei requisiti di cui all'art. 4, co. 2, della legge 5.2.1992, n. 91 per l'acquisto della cittadinanza italiana e ordina, ai sensi degli artt. 96 e 24 d.p.r. 396/2000 la trascrizione di tale accertamento nei registri dello stato civile del Comune di Firenze. [...].

Diritti civili

2.

Corte di cassazione - sez. II
sentenza 21.3.2013 n. 7210 - rel. Giusti

acquisto di un immobile da parte di un cittadino iraniano - contratto preliminare - accertamento della condizione di reciprocità - insussistenza della condizione per l'esercizio di diritti fondamentali della persona umana - accertamento relativo al godimento dei diritti civili - diritto di proprietà - cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia - esclusione della condizione di reciprocità - nullità del contratto preliminare - insussistenza

art. 16 disp. prel., TU n. 286/98

Sul ricorso proposto da [...] contro [...], in proprio e nella qualità di legale rappresentante della società semplice [...], avverso la sentenza della Corte d'appello di Torino, n. 1765 del 9.11.2005; [...]

Svolgimento del processo

1. Con atto di citazione notificato il 3.11.1993, [...] convenne in giudizio dinanzi al Tribunale di Torino la società semplice [...], in persona delle sue socie [...], e queste ultime in proprio, chiedendo che venisse pronunciata la nullità o l'annullamento del contratto preliminare di compravendita immobiliare, avente ad oggetto una porzione di fabbricato su tre piani, due stalle, fienili, pollai e cortili in loc. [...], che egli si era impegnato ad acquistare al prezzo di lire 340 milioni.

Il ricorrente chiese inoltre la condanna della parte promittente venditrice alla restituzione delle somme, già versate, di lire 30 milioni a titolo di caparra e di lire 70 milioni a titolo di acconto.

Rassegna di giurisprudenza

A sostegno della domanda, il [...] addusse l'esistenza di irregolarità edilizie del fabbricato e la propria incapacità, in quanto cittadino iraniano, di divenire titolare del suddetto negozio giuridico, stante l'assenza della condizione di reciprocità, a norma dell'art. 16 disp. gen., approvate preliminarmente al codice civile.

Si costituirono le convenute, deducendo l'inesistenza delle irregolarità edilizie denunciate e l'infondatezza della prova relativa alla mancanza della condizione di reciprocità. In via riconvenzionale, esse, allegando l'inadempimento della controparte a concludere il definitivo, chiesero la risoluzione del contratto preliminare per inadempimento, oltre al risarcimento dei danni; e, in via subordinata, domandarono la condanna del convenuto al risarcimento dei danni a norma dell'art. 1338 c.c.

Il Tribunale adito, con sentenza in data 16.5.2003, considerata l'assenza della condizione di reciprocità, dichiarò la nullità del contratto preliminare stipulato fra le parti per contrarietà ad una norma imperativa, ai sensi dell'art. 1418 c.c. Il giudice di primo grado condannò quindi la società semplice [...], in persona delle sue legali rappresentanti [...], e queste in proprio, alla restituzione della somma di euro 51.645,69 al promissario acquirente, e quest'ultimo al risarcimento alla controparte dei danni subiti ai sensi dell'art. 1338 c.c., liquidati in euro 30.987,41; operata la compensazione tra i debiti reciproci, condannò la parte convenuta al pagamento della somma di euro 20.658,28, con gli interessi legali dalla domanda giudiziale.

2. Con sentenza resa pubblica mediante deposito in cancelleria il 9.11.2005, la Corte d'appello di Torino, in parziale riforma della pronuncia impugnata, in accoglimento dell'appello incidentale proposto dalla società semplice [...] e dalle sue socie, ha dichiarato inammissibile la domanda di nullità, ai sensi dell'art. 1418 c.c., del contratto preliminare e dichiarato risolto di diritto, ai sensi dell'art. 1454 c.c., il contratto preliminare di compravendita immobiliare per fatto e colpa del [...]; ha dichiarato tenute la società semplice [...] e le sue socie alla restituzione, in favore del [...], della somma di euro 51.645,69, versata a titolo di caparra e acconto, oltre gli interessi legali dal 3.11.1993; ha condannato il [...] al risarcimento dei danni, nella misura di euro 61.974,83, condannandolo pertanto, operata la compensazione, al pagamento della differenza, maggiorata degli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di appello.

A questa conclusione la Corte d'appello è pervenuta osservando che la condizione di reciprocità stabilita dall'art. 16 preleggi rappresenta una misura protettiva del cittadino italiano, garantito nella relazione giuridica con lo straniero dall'esistenza di un'analoga protezione nel suo Paese di appartenenza, così da non soffrire in esso discriminazione alcuna; e sottolineando che l'interesse a far valere la nullità non spetta al cittadino iraniano [...], posto che nessuna protezione della propria sfera egli direttamente trae da essa, ma quella, indiretta, di evitare un adempimento che non è in grado di assolvere. Di qui il difetto di interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100 c.p.c. e 1421 c.c., dello straniero, al quale non deriverebbe alcun vantaggio diretto dall'accertamento di una nullità a norma dell'art. 1418 c.c., relativa al contratto preliminare, ma solo un'utilità strumentale a giustificare il suo inadempimento.

La Corte distrettuale, scartata l'ipotesi di una responsabilità precontrattuale, avendo ritenuto validamente perfezionato il vincolo derivante dal preliminare (poi risolto per non avere il promissario adempiuto nel termine fissato con la diffida), ha liquidato il risarcimento del danno subito dalla società semplice [...] e dalle socie [...] tenendo conto anche del lucro cessante, ai sensi dell'art. 1454 c.c., senza il limite dell'interesse negativo.

3. Per la cassazione della sentenza della Corte d'appello il [...] ha proposto ricorso, con atto notificato il 21.12.2006, sulla base di tre motivi.

Hanno resistito, con controricorso, la società semplice [...] e le due socie [...].

Il ricorrente ha proposto a sua volta controricorso.

Motivi della decisione

1. Preliminarmente, vanno disattese le eccezioni preliminari di inammissibilità del controricorso sollevate dal ricorrente: (a) sia quella derivante dalla supposta mancanza, in esso, di una pagina, quella contraddistinta dal n. 26, posto che l'esame diretto dell'originale e delle copie in atti esclude la denunciata mancanza; (b) sia quella "di inammissibilità del ricorso incidentale per violazione dell'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 4) e art. 366 *bis* c.p.c.", perchè il controricorso non veicola nessuna impugnazione in via incidentale.

2. Con il primo motivo (violazione e falsa applicazione dell'art. 1421 c.c., dell'art. 16 preleggi, dell'art. 100 c.p.c., dell'art. 1454 c.c. e dell'art. 1338 c.c. e comunque omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia) ci si duole che la Corte d'appello abbia escluso la legittimazione del cittadino straniero iraniano [...] a far valere la nullità del contratto preliminare stipulato in violazione dell'art. 16 preleggi, in assenza della condizione di reciprocità fra i diversi Paesi di appartenenza dei contraenti.

Erroneamente la sentenza impugnata avrebbe escluso l'interesse in capo al promissario richiamando l'art. 1421 c.c., posto che questa norma si riferisce esclusivamente ai soggetti terzi rispetto al contratto, senza potersi, in nessun caso, configurare una carenza di interesse in capo alle parti stipulanti in ordine all'accertamento della nullità relativa al negozio tra loro intercorso.

Con il secondo motivo di ricorso (violazione e falsa applicazione dell'art. 1418 c.c. e dell'art. 16 preleggi, e comunque omessa e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia) si chiede che sia affermato il principio di diritto secondo cui la stipulazione di un contratto preliminare di compravendita immobiliare fra un cittadino italiano e un cittadino straniero (nella specie iraniano) in violazione dell'art. 16 preleggi, e dunque in assenza della condizione di reciprocità fra i due paesi, integra violazione di norma imperativa ed inderogabile, che determina, a norma dell'art. 1418 c.c., la vera e propria nullità del contratto, che può essere fatta valere, a parità di condizioni, da entrambi i contraenti, sia dal cittadino straniero sia dal cittadino italiano.

Il terzo mezzo denuncia omessa e comunque insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettato dall'esponente, in rela-

Rassegna di giurisprudenza

zione all'invocata applicazione dell'art. 1418 c.c. e dell'art. 16 disp. gen., nonché in relazione all'art. 2697 c.c.

3. I tre motivi - i quali possono essere esaminati congiuntamente in considerazione della loro stretta connessione - sono infondati.

3.1. La tesi da cui muove la complessiva censura è che l'art. 16 preleggi, attenendo al regime della capacità giuridica generale, determini un'ipotesi di incapacità giuridica, nell'ambito dell'ordinamento italiano, per soggetti di ordinamenti che escludano i cittadini italiani dalla titolarità del diritto di cui si discute.

E poichè l'incapacità giuridica si risolve nella impossibilità di realizzare la situazione finale cui tende l'atto di autonomia privata, la conseguenza che ne deriva, in caso di preliminare compiuto tra cittadino italiano e cittadino straniero in assenza della condizione di reciprocità, sarebbe la nullità del contratto, sottoposta al regime di cui agli artt. 1421 e ss. c.c., con conseguente legittimazione *in re ipsa* di ciascun contraente, essendo la norma dell'art. 1421 c.c., sulla legittimazione a far valere la nullità "da chiunque vi ha interesse", coniata per l'attribuzione del potere di impugnativa a chi, in quanto terzo rispetto al contratto, ne sarebbe invece escluso.

Questa impostazione è stata contrastata, oltre che dalle controricorrenti, dal P.M., il quale, nell'udienza di discussione, ha osservato: (a) che l'art. 16 preleggi esula dalla disciplina in tema di nullità del contratto, sul rilievo che l'esistenza della condizione di reciprocità, ponendosi come fatto costitutivo del diritto azionato dallo straniero, deve da lui essere provata in caso di contestazione, ed il relativo accertamento costituisce un giudizio di fatto riservato al giudice di merito; (b) che, anche ad elevare al massimo grado di disvalore la violazione dell'art. 16 preleggi, riconnettendovi l'inefficacia originaria del congegno negoziale, la possibilità di agire in giudizio per far valere la causa di invalidità deve essere rimessa alla parte a presidio del cui interesse è posta la sanzione, la sola legittimata a eccepire in giudizio, di fronte a una pretesa della controparte contrattuale straniera, la mancanza della condizione di reciprocità.

3.2. Ad avviso del Collegio, la questione può essere risolta prescindendo dall'affrontare la questione se la mancanza della condizione di reciprocità dia luogo ad una nullità assoluta o relativa. Occorre, piuttosto, indagare se la vicenda negoziale in esame rientri nel campo di applicazione del principio di reciprocità.

3.3. Il principio di reciprocità non riguarda qualsiasi diritto rivendicato dallo straniero. Sono esclusi dal suo ambito applicativo, in primo luogo, i diritti che la Costituzione repubblicana e le Carte internazionali attribuiscono ad ogni individuo per la sua stessa qualità di persona umana. I diritti inviolabili e le libertà fondamentali, infatti, hanno il predicato dell'indivisibilità, e spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umani (Corte cost., sentenza n. 105 del 2001): pertanto, proprio nella prospettiva dell'universalità della persona umana, chiunque, senza distinzione tra cittadino e straniero, e senza distinzione tra straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato e straniero privo di un titolo o di un permesso di soggiorno, ne è titolare.

Su questa base, e considerata la valenza di principio contenuta nel testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero, approvato con il d.lgs. 25.7.1998 n. 286, art. 2, co. 1, (ai cui sensi "Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti"), la giurisprudenza di questa Corte - dando continuità e suggello ad orientamenti emersi presso i giudici di merito già prima della citata riforma legislativa del 1998 - ha chiarito che l'art. 16 preleggi sulla condizione di reciprocità è applicabile solo in relazione ai diritti non fondamentali della persona, dal momento che i diritti fondamentali, come quelli alla vita, all'incolumità ed alla salute, siccome riconosciuti dalla Costituzione, non possono essere limitati da tale articolo, con la conseguenza che la relativa tutela deve essere assicurata, senza alcuna disparità di trattamento, a tutte le persone, indipendentemente dalla cittadinanza (italiana, comunitaria ed extracomunitaria) (sez. III, 7.5.2009, n. 10504). In questa prospettiva, si è ulteriormente precisato che la citata disposizione, nella parte in cui subordina alla condizione di reciprocità l'esercizio dei diritti civili da parte dello straniero, pur essendo tuttora vigente, deve essere interpretata in modo costituzionalmente orientato, alla stregua dell'art. 2 Cost., che assicura tutela integrale ai diritti inviolabili, sicchè allo straniero, sia o meno residente in Italia, è sempre consentito (a prescindere da qualsiasi condizione di reciprocità) domandare al giudice italiano il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale derivante dalla lesione, avvenuta in Italia, di diritti inviolabili della persona (quali il diritto alla salute e ai rapporti parentali o familiari), sia nei confronti del responsabile del danno, sia nei confronti degli altri soggetti che per la legge italiana siano tenuti a risponderne, ivi compreso l'assicuratore della responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli o il fondo di garanzia per le vittime della strada (Cass., sez. III, 11.1.2011, n. 450). Del resto, già nel 1988, le SU di questa Corte avevano affermato (con la sentenza 4.3.1988, n. 2265) che, con riguardo alla prestazione lavorativa effettuata in Italia, il diritto del lavoratore straniero a norma dell'art. 36 Cost. alla retribuzione proporzionata al lavoro svolto ed adeguata ai bisogni personali e della sua famiglia, nonchè il diritto al riposo e alle ferie, non trova deroga con riguardo al disposto dell'art. 16 preleggi.

3.4. Le forme di esercizio dell'autonomia negoziale dirette ad acquistare la proprietà di beni immobili non possono, di per sè, inquadrarsi tra i diritti fondamentali della persona; sicchè, in quest'ambito, la condizione di reciprocità mantiene, accanto alla sua vigenza, la sua funzione di stimolo e di invito alle altre comunità statuali, diverse da quelle facenti dell'Unione europea, a modificare la propria legislazione nel senso più liberale possibile, a favore dei cittadini italiani che si trovano all'estero.

Ma anche là dove non vengano in gioco i diritti fondamentali e si versi nel campo dei meri rapporti economici e della ammissione alla titolarità dei beni, il legislatore ha ampiamente ridotto l'area di operatività dell'art. 16 preleggi, escludendo, di re-

gola, la necessità del meccanismo di verifica della condizione del cittadino italiano nell'ordinamento di appartenenza dello straniero là dove quest'ultimo sia titolare, in Italia, dello *status* di soggiorno regolare.

L'art. 2, co. 2, del testo unico sull'immigrazione prevede infatti che "Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia ed il [...] testo unico dispongano diversamente". A sua volta, il d.p.r. 31.8.1999, n. 394, art. 1 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), nel testo sostituito il d.p.r. 18.10.2004, n. 334, art. 1, co. 1, stabilisce che l'accertamento della condizione di reciprocità "non è richiesto per i cittadini titolari della carta di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico, nonché per i cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, per l'esercizio di un'impresa individuale, per motivi di famiglia, per motivi umanitari e per motivi di studio, e per i relativi familiari in regola con il soggiorno".

Nel godimento dei diritti civili in genere, dunque, i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti non sottostanno ad alcuna condizione di reciprocità, salvo che la stessa sia richiesta dal testo unico o da convenzioni internazionali. Anche in quest'ambito, pertanto, l'accertamento della sussistenza del principio di reciprocità, da regola che era, diventa eccezione; di talchè l'art. 16 preleggi è destinato ad avere uno spazio di applicazione non inciso dalla deroga soltanto in relazione all'attività giuridica negoziale posta in essere dalle persone giuridiche o dagli enti collettivi stranieri ovvero dai cittadini stranieri che non siano in possesso dello *status* di soggiorno regolare previsto dalla disciplina sull'immigrazione.

3.5. Nella specie il contratto preliminare è stato stipulato il 27.2.1993, anteriormente all'entrata in vigore del testo unico sull'immigrazione e della relativa disciplina regolamentare attuativa.

Tuttavia, già la disciplina anteriore conteneva norme di deroga alla condizione di reciprocità, attribuendo allo straniero regolarmente soggiornante il godimento di taluni diritti civili. Così, il d.l. 30.12.1989 n. 416, art. 9, co. 6, (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla l. 28.2.1990, n. 39, consentiva ai cittadini extracomunitari e agli apolidi in possesso di regolare autorizzazione al soggiorno sul territorio nazionale di acquisire, anche in carenza dei requisiti previsti per la reciprocità, la titolarità di partecipazioni di società cooperative; e l'art. 10, co. 1, dello stesso decreto li autorizzava all'esercizio di attività commerciali, abilitandoli all'iscrizione nell'albo di cui alla l. 8.8.1985, n. 443, o nel registro di cui alla l. 11.6.1971, n. 426. A sua volta, la l. 30.12.1986, n. 943, art. 1 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), nel garantire, in attuazione della convenzione

dell'OIL n. 143 del 24.6.1975, ratificata con la l. 10.4.1981 n. 158, a tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti nel territorio italiano e alle loro famiglie "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani", includeva, tra i diritti sociali contemplati, anche quello relativo "alla disponibilità dell'abitazione". Una volta compiuta dal legislatore la scelta di prescindere, sia pure in ipotesi di settore, dalla condizione di reciprocità, in vista di una migliore inclusione sociale nella comunità dello straniero titolare di un permesso a soggiornare nel territorio dello Stato, e di fondare la parità di trattamento con il cittadino nel godimento di taluni diritti civili sullo *status* di soggiornante regolare, il Collegio ritiene che sia consentito all'interprete estendere in via analogica l'ambito di quei diritti civili, ove ricorra l'*eadem ratio* con le ipotesi normativamente contemplate.

Occorre infatti rilevare che il diritto all'abitazione, previsto dalla l. n. 943 del 1986, art. 1, può realizzarsi sia con la locazione, sia con l'acquisto in proprietà dell'immobile, sicchè deve escludersi che la deroga al principio di reciprocità sia destinata ad operare diversamente nell'uno e nell'altro caso, tanto più che le società cooperative, che i cittadini extracomunitari e gli apolidi regolarmente soggiornanti hanno la facoltà di costituire ai sensi del d.l. n. 416 del 1989, art. 9, co. 5, sono, non soltanto quelle di lavoro, ma anche quelle edilizie dirette alla costruzione e alla assegnazione ai soci della proprietà dell'abitazione.

Alla base della spinta estensiva vi è poi la considerazione che la proprietà ha assunto diversi statuti nella Costituzione e che questa, là dove si tratti dell'acquisto dell'immobile da adibire ad abitazione o a sede della propria attività lavorativa, tende a favorire l'accesso a "tutti" (art. 42, co. 2) come strumento di integrazione di ciascuno nella comunità nazionale attraverso la stabilità e la sicurezza economica che la proprietà personale è in grado di assicurare, e quindi impedisce di considerare fattore discriminante la nazionalità dei soggetti.

3.6. Nella specie, risulta pacificamente dagli atti di causa che il cittadino iraniano [...], all'atto della stipulazione del preliminare di compravendita in data 27.2.1993, era titolare di un regolare permesso di soggiorno in [...], essendo residente in via [...]. Non è inoltre contestato che il [...], che da anni svolgeva in Italia l'attività di commerciante di tappeti, non avesse, quando venne stipulato il preliminare, altre proprietà immobiliari (l'appartamento in cui viveva essendo di proprietà della moglie, [...]).

Trattandosi, pertanto, della stipulazione di un preliminare in vista dell'acquisto, da parte dello straniero regolarmente soggiornato in Italia ed ivi residente, della proprietà "personale" di un immobile, il [...] non incontrava limiti nell'esercizio dell'autonomia negoziale, essendo la vicenda contrattuale in questione sottratta all'ambito di operatività del principio di reciprocità di cui all'art. 16 preleggi.

4. Va pertanto corretta la motivazione della sentenza impugnata e la causa va risolta sulla base della enunciazione del seguente principio di diritto: "Anche nella disciplina anteriore al d.lgs. n. 286 del 1998, lo straniero, se titolare del permesso di soggiorno, era capace, in deroga al principio di reciprocità di cui all'art. 16 preleggi, di rendersi acquirente di un immobile da adibire ad abitazione o a sede della

Rassegna di giurisprudenza

propria attività lavorativa; pertanto il contratto preliminare diretto a quell'acquisto non era nullo, a prescindere dalla verifica del trattamento di fatto riservato al cittadino italiano nell'ordinamento di appartenenza dello straniero stesso".

Poichè, tuttavia, il dispositivo della sentenza impugnata è conforme al diritto, il ricorso va rigettato.

5. Le spese del giudizio di cassazione, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al rimborso delle spese processuali sostenute dalle controricorrenti, [...].

3.

Tribunale amministrativo regionale per la Liguria - sez. II sentenza 8.1.2013 n. 10 - est. Caruso

risarcimento del danno per illegittimità di provvedimento di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno e di visto di ingresso - sussistenza

giudizio risarcitorio da illegittimità di provvedimenti amministrativi - elemento soggettivo - indice presuntivo della colpa conseguente alla illegittimità accertata - sufficienza; esclusione della scusabilità dell'errore

responsabilità della PA per lesione di interessi legittimi - colpa lieve - sufficienza ex art. 2043 c.c.

giudizio risarcitorio - onere probatorio sul danno patrimoniale - criteri applicativi - esclusione della valutazione equitativa ex art. 1226 c.c. in assenza di allegazione dei fatti probatori

giudizio risarcitorio - richiesta di risarcimento del danno morale ed esistenziale - attenuazione dell'onere probatorio - ammissibilità prove per presunzioni

artt. 1226, 2043 e 2729 c.c.; art. 30 c.p.a. d.lgs. 104/2010

Sul ricorso RG. 509 del 2007, proposto da [...] contro il Ministero degli affari esteri e il Consolato d'Italia al Cairo, [...], il Ministero dell'interno e la questura di Imperia, [...] per la condanna delle amministrazioni intimare al risarcimento del danno causato alla ricorrente dagli illegittimi provvedimenti annullati con sentenza di questa sezione n. 1120 del 29.7.2005. [...]. Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Con atto notificato il 18.5.2007 e depositato il 12.6.2007, la sig.ra [...] chiede la condanna dei Ministeri dell'interno e degli esteri al risarcimento del danno causato dagli illegittimi provvedimenti adottati da dette amministrazioni ed annullati con sentenza di questa sezione n. 1120 del 29.7.2005.

È opportuno ricapitolare la complessa vicenda.

La ricorrente, cittadina tunisina, è entrata in Italia il 24.8.1995, munita di visto per ricongiunzione familiare con il marito, e trascorsi alcuni anni - dopo il divorzio - ha ottenuto dalla questura di Torino il rinnovo del permesso di soggiorno con la causale “per attesa occupazione” (rilasciato il 6.10.1999). Ella ha trovato, in data 8.11.1999, lavoro con rapporto a tempo indeterminato presso la [...], società che ha sede nel Principato di Monaco. Il permesso di soggiorno per attesa occupazione (non essendo rilevante in Italia il lavoro svolto all'estero) è stato rinnovato dalla questura di Imperia in data 27.7.2000, con validità fino al 4.9.2001. Ulteriore rinnovo è intervenuto il 30.8.2001, con validità fino al 4.3.2002, mentre il 17.4.2002 il permesso di soggiorno è stato assentito con la diversa causale “per lavoro subordinato”, con scadenza 4.9.2002, avendo trovato l'interessata lavoro presso la [...], società commerciale e di import - export con sede in Italia. La sig.ra [...] ha presentato domanda di rinnovo di detto permesso di soggiorno il 19.8.2002 ed è immediatamente dopo partita per il Cairo per partecipare ad una Fiera commerciale per conto del proprio datore di lavoro, con previsione di rientro in Italia il giorno 3.9.2002, cioè il giorno prima della scadenza del permesso di soggiorno in corso di rinnovo. Recatasi però presso il Consolato italiano al Cairo il 2.9.2002, per la preventiva comunicazione alle autorità di frontiera di cui all'art. 4, co. 2, ultimo periodo della legge n. 286/1998 ai fini del reingresso in Italia, si è vista richiedere la produzione di un'istanza di visto di reingresso ed ha dovuto così attendere in Egitto l'esito della medesima. Solo dopo 17 giorni, a permesso di soggiorno scaduto, ha ricevuto dal Consolato la notifica del provvedimento prot. n. 686 del 19.9.2002, con cui le veniva comunicato il diniego di detto visto, in seguito al parere negativo reso al riguardo dalla questura di Imperia. La sig.ra [...] è stata poi convocata per il successivo 22.9.2002, data in cui le è stato comunicato il provvedimento del 10.9.2002, con il quale la questura di Imperia ha rifiutato il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, sulla base dell'asserito accertamento dell'inesistenza del relativo rapporto di lavoro, che sarebbe stato *ab origine* falsamente dichiarato e documentato al solo fine di ottenere illegittimamente il permesso di soggiorno in parola. Detto provvedimento e quello di diniego del visto di reingresso sono stati impugnati con i ricorsi nn. 1367 e 1368 R.G. del 2002 dinanzi a questo Tribunale. Nel frattempo, sia la ricorrente sia il sig. [...], amministratore unico della [...], sono stati sottoposti a procedimento penale con l'accusa di avere, in concorso tra loro, ottenuto il rilascio del permesso di soggiorno della ricorrente per motivi di lavoro subordinato esibendo un falso contratto di lavoro, nonché per aver prodotto, allo scopo, documentazione a sua volta falsa. Con sentenza del Tribunale penale di Imperia n. 76/04 del 23/29.6.2004, passata in giudicato, gli imputati sono stati assolti per insussistenza dei fatti loro addebitati. Da parte sua, questa sezione, con sentenza n. 1120/2005 ha annullato per carenza del presupposto di fatto entrambi i provvedimenti impugnati dalla ricorrente nel 2002 (diniego di visto di reingresso e diniego di rinnovo del permesso di soggiorno). In data 6.4.2006 è stato rilasciato alla sig.ra [...] visto di reingresso in Italia, con de-

Rassegna di giurisprudenza

correnza dal successivo 8.4.2006, giorno nel quale ella ha fatto effettivamente rientro nel territorio nazionale, dove attualmente soggiorna, munita di regolare permesso.

Ciò posto, con il ricorso in esame la ricorrente sostiene che i provvedimenti - dichiarati illegittimi con sentenza passata in giudicato - di divieto di rientrare in Italia dal 2002 al 2006 e di rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno le hanno provocato gravissimi danni, dei quali chiede all'amministrazione il risarcimento, rappresentando quanto segue:

- la ricorrente percepiva, prima del diniego del permesso di soggiorno, quale dipendente a tempo indeterminato della [...] circa € 1000,00 lordi mensili (€ 716,42 quale stipendio e 250,00 € a titolo di provvigione sulle vendite) e quale dipendente anche della [...] uno stipendio di 521,23 € lordi mensili (con diritto a tredicesima e quattordicesima mensilità), sicché la forzata interruzione del rapporto avrebbe determinato un danno da lucro cessante pari alle retribuzioni non percepite dai due datori di lavoro dalla data di diniego del visto di reingresso a quella della pronuncia, oltre al danno derivato dal mancato versamento dei contributi previdenziali;

- le illegittime determinazioni assunte dall'amministrazione avrebbero inoltre determinato un danno ulteriore, corrispondente alle seguenti voci: biglietto aereo dall'Egitto alla Tunisia nel 2002 (€ 500,00); biglietto aereo dalla Tunisia all'Italia nel 2006 (€ 500,00); acquisto del vestiario e dei beni personali per la permanenza quadriennale in Egitto e Tunisia, spese per mantenere i rapporti con l'Italia (€ 20.000,00 circa); danni morali, esistenziali e alla vita di relazione derivanti dalla forzata permanenza in Tunisia per quattro anni, ivi inclusa la mancata maturazione dei requisiti per ottenere la carta di soggiorno (€ 100.000,00). La ricorrente conclude, anche con successive memorie, per l'accoglimento del gravame.

Per le amministrazioni intimatesi è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato, chiedendo la reiezione del ricorso.

Con sentenza parziale n. 1154/2012 questa sezione ha rigettato il ricorso nella parte relativa alla domanda avanzata contro l'amministrazione degli esteri, disponendo incumbenti istruttori (successivamente eseguiti) per la decisione della domanda contro l'amministrazione degli interni. La causa è stata assunta in decisione nella pubblica udienza del 13.12.2012.

Diritto

1. Con il ricorso in esame la sig.ra [...] - cittadina tunisina soggiornante in Italia - chiede la condanna delle amministrazioni degli esteri e degli interni al risarcimento dei danni che ella ha subito a causa dei provvedimenti illegittimi di diniego sia del visto di rientro in Italia, sia del rinnovo del permesso di soggiorno, adottati nei suoi confronti nel 2002 ed annullati con sentenza di questa sezione n. 1120/2005, passata in giudicato.

2. La sentenza parziale di questa sezione n. 1154/2012 ha rigettato la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dell'amministrazione degli esteri, ordinando invece incumbenti istruttori - successivamente eseguiti - per la decisione di quella avanzata contro l'amministrazione degli interni.

3. Le domande risarcitorie avanzate nei riguardi dell'amministrazione degli interni è fondata.

Ed invero, le determinazioni negative assunte dalla questura di Imperia in ordine al visto di rientro in Italia ed al rinnovo del permesso di soggiorno comportano la responsabilità del Ministero dell'interno per il danno ingiusto procurato alla ricorrente dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa *de qua*.

4. È indubbia, in primo luogo, l'illegittimità delle predette determinazioni, dato che i relativi provvedimenti sono stati annullati con sentenza passata in giudicato.

5. Quanto all'elemento soggettivo, il Collegio condivide la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale in sede di giudizio per il risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo illegittimo, il privato danneggiato può limitarsi ad invocare l'illegittimità dell'atto quale indice presuntivo della colpa, restando a carico dell'amministrazione l'onere di dimostrare che si è trattato di un errore scusabile (Cons. St., V, 31.7.2012, n. 4337; Id. 26.5.2010, n. 3367).

Nel caso in esame l'amministrazione non ha adempiuto tale onere.

Ad ogni modo, nel valutare la scusabilità dell'errore, il giudice deve tra l'altro considerare le condizioni caratterizzanti l'organizzazione e l'attività amministrativa, la chiarezza della normativa, lo stato della giurisprudenza, la complessità delle questioni coinvolte e la condotta degli interessati nel corso del procedimento (cfr. Cons. St., VI, 25.10.2012, n. 5461; Id., V, 14.3.2005, n. 1047).

Inoltre, l'art. 2043 c.c., che costituisce il fondamento della responsabilità civile della PA per lesione di interessi legittimi, non conosce - quale rete di "contenimento" - l'intensità della colpa, sicché la responsabilità della PA va ammessa anche quando la colpa è di grado lieve (Cons. St., V, 22.2.2010, n. 1038).

Ciò posto, anche a prescindere dal mancato adempimento dell'onere della prova da parte dell'amministrazione, nella fattispecie non appare comunque scusabile l'errore di giudizio dalla stessa commesso nel ritenere falso il rapporto di lavoro instaurato dalla ricorrente con la [...].

In proposito occorre osservare che la ricorrente ha richiesto (in data 19.8.2002) il rinnovo del permesso di soggiorno e si è recata in questura a chiedere delucidazioni sull'imminente viaggio di lavoro, insieme al titolare della [...], prima della scadenza del permesso medesimo (4.9.2002) e prima di partire per l'Egitto per partecipare ad una Fiera commerciale (viaggio previsto dal 30 agosto al 3 settembre 2002). Ne consegue che l'ufficio competente era ben edotto della peculiarità dei compiti svolti (per lo più fuori sede, all'estero o per telefono) dalla sig.ra [...] - del tutto diversi da quelli comunemente riscontrabili nelle pratiche relative ai lavoratori extra - comunitari - ed avrebbe dunque dovuto condurre una più attenta istruttoria, ad esempio sentendo i clienti della società [...] (come poi avvenuto in sede penale), prima di affermare la falsità del rapporto di lavoro della ricorrente, così determinando l'impossibilità per quest'ultima di far ritorno a casa, in Italia, nei successivi quattro anni (*rectius*: tre anni e sette mesi, dal 4.9.2002 all'8.4.2006).

6. Il nesso di causalità tra i provvedimenti illegittimi assunti dall'amministrazione e l'evento dannoso primario (permanenza forzata fuori dall'Italia) risulta, poi, diretto ed evidente, giacché l'impossibilità della ricorrente di rientrare nel territorio nazionale configura, per l'appunto, la conseguenza immediata delle decisioni assunte dalla PA.

Rassegna di giurisprudenza

7. Altrettanto evidente appare la sussistenza nell'*an* del danno denunciato dalla ricorrente in conseguenza dell'impossibilità di tornare alla sua casa e alla sua vita per quasi quattro anni.

8. In ordine al *quantum* occorre esaminare singolarmente i danni denunciati e le prove prodotte.

8. a) La ricorrente deduce e prova (mediante produzione delle buste paga) che al momento del diniego di visto di rientro in Italia ella percepiva stipendi dalle società datrici di lavoro per complessivi 1.600 euro lordi mensili circa, oltre al mancato versamento dei contributi previdenziali.

Occorre tuttavia tener conto sia dell'aleatorietà dei rapporti di lavoro (anche alla luce delle successive vicende che hanno riguardato le società in questione), sia del fatto che la stessa interessata afferma di aver saltuariamente lavorato in Tunisia, sia delle trattenute fiscali che sulla somma mensile lorda venivano operate. Nell'impossibilità di prova nel suo preciso ammontare, appare al Collegio equa, in applicazione dell'art. 1226 c.c., la liquidazione della voce di danno *de qua* nella misura di € 500,00 mensili, per un totale (€ 500,00X mesi 37, corrispondenti al periodo settembre 2002/marzo 2006) di € 18.500,00.

8. b) Risultano provate (cfr. copie dei biglietti, in atti) le spese per i viaggi aerei dall'Egitto alla Tunisia e dalla Tunisia all'Italia, per un totale di € 1.000,00.

8. c) Sono dedotte ma non provate e solo genericamente evocate, senza neppure un principio di prova in ordine alla loro effettuazione ed entità (fatti e/o acquisti specifici, ricevute), le spese per l'acquisto del vestiario e dei beni personali per la permanenza quadriennale in Egitto e Tunisia e quelle per mantenere i rapporti con l'Italia. Ne consegue il rigetto della richiesta di rifusione del danno patrimoniale corrispondente a tali spese, perché per ogni ipotesi di responsabilità della PA per i danni causati per l'illegittimo o mancato esercizio dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del danno (in particolare di quello patrimoniale), non potendosi invocare il c.d. principio acquisitivo perché tale principio attiene allo svolgimento dell'istruttoria e non all'allegazione dei fatti. Se anche può ammettersi il ricorso alle presunzioni semplici - *ex art. 2729 c.c.* - per fornire la prova del danno subito e della sua entità, è comunque ineludibile l'obbligo di allegare circostanze di fatto precise e, quando il soggetto onerato della allegazione e della prova dei fatti non vi adempie, non può darsi ingresso alla valutazione equitativa del danno, *ex art. 1226 c.c.*, perché tale norma presuppone l'impossibilità di provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito. Né può essere invocata una consulenza tecnica d'ufficio - richiesta nella specie dalla sig.ra [...] - diretta a supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte del privato, posto che questa non è destinata ad esonerare la parte dalla prova dei fatti dalla stessa dedotti ma ha la funzione di fornire all'attività valutativa del giudice l'apporto di cognizioni tecniche non possedute (giurisprudenza pacifica, cfr. ad esempio, per tutte, Cons. St., V, 28.2.2011, n. 1271; Cons. St., ad. plen., 30.7.2007, n. 10).

8. d) Vengono, infine, dedotti i danni morali, esistenziali e alla vita di relazione derivati alla ricorrente dalla forzosa permanenza in Tunisia per quattro anni, ivi inclu-

sa la mancata maturazione dei requisiti per ottenere la carta di soggiorno. In proposito occorre osservare che per il danno non patrimoniale - e segnatamente per il danno esistenziale qui in discussione - l'onere della prova si atteggia in maniera peculiare e meno rigorosa rispetto a quanto già visto per il danno patrimoniale. Ed invero il danno esistenziale - da intendere come ogni pregiudizio (di natura non meramente emotiva ed interiore, ma oggettivamente accertabile) provocato sul fare reddituale del soggetto, che alteri le sue abitudini e gli assetti relazionali propri, inducendolo a scelte di vita diverse quanto all'espressione e realizzazione della sua personalità nel mondo esterno - deve essere dimostrato in giudizio con tutti i mezzi consentiti dall'ordinamento, assumendo all'uopo, per forza di cose, precipuo e prevalente rilievo la prova per presunzioni (cfr. Cons. St., V, 3.12.2012, n. 6161; Cons. St., IV, 10.1.2012, n. 14; Cons. St. V, 13.6.2008, n. 2967). Nell'ipotesi in esame, il forzato allontanamento per quasi quattro anni della ricorrente dalla sua casa, dal suo lavoro e dalle sue consuetudini di vita in Italia costituisce un'allegazione di fatto che - sebbene non specifica - è di per sé sufficiente - secondo la comune esperienza e l'*id quod plerumque accidit* - a dimostrare in via presuntiva la sussistenza di un grave danno alla vita di relazione dell'interessata. Nell'impossibilità di provare il suo preciso ammontare e tenuto conto della lunga permanenza e del radicamento anche lavorativo della ricorrente in Italia, appare al Collegio equa, in applicazione dell'art. 1226 c.c., la liquidazione della voce di danno de qua nella misura di € 15.000,00.

8. e) In definitiva a totale rifusione dei danni lamentati, deve liquidarsi alla ricorrente la somma complessiva di € 34.500,00 (€ 18.500,00 + € 1.000,00 + € 15.000,00).

9. Sulla base delle considerazioni fin qui svolte e ferme restando le determinazioni già contenute nella sentenza parziale n. 1154/2012, il ricorso in esame si appalesa fondato per quanto riguarda la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dell'amministrazione dell'interno e va quindi *in parte qua* accolto, con conseguente condanna del Ministero dell'interno al pagamento a favore della ricorrente della somma di € 34.500,00 a rifusione dei danni alla stessa cagionati dagli illegittimi provvedimenti annullati dalla sentenza di questa sezione n. 1120/2005.

10. Le spese di causa seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (sez. II) - ferme restando le determinazioni già contenute nella sentenza parziale n. 1154/2012 - accoglie il ricorso in esame per quanto riguarda la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dell'amministrazione dell'interno e per l'effetto condanna il Ministero dell'interno al pagamento a favore della ricorrente della somma di € 34.500,00. Condanna altresì il Ministero dell'interno al pagamento delle spese di causa - irripetibili invece nei riguardi dell'amministrazione degli esteri - a favore della ricorrente, [...].