

Cassazione civile sez. I, 11/11/2020, n. 25441

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SCOTTI Umberto L. C. G. - Presidente -
Dott. TERRUSI Francesco - Consigliere -
Dott. PAZZI Alberto rel - Consigliere -
Dott. PACILLI Giuseppina Anna Rosaria - Consigliere -
Dott. CARADONNA Lunella - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso n. 23874/2018 proposto da:

B.T., elettivamente domiciliata in Roma, piazza Cavour,
presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, rappresentata e difesa dagli Avvocati
Domenico De Liguori e Salvatore Iervolino, giusta procura speciale a margine del ricorso;
- ricorrente -

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato in Roma, via dei
Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende ope
legis;

- controricorrente -

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, Procuratore Generale
della Repubblica presso la Corte d'appello di Venezia e Procuratore della Repubblica presso il
Tribunale di Venezia;

- intimati -

avverso la sentenza n. 358/2018 della Corte d'appello di Venezia depositata il 13/2/2018;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 14/10/2020 dal cons. PAZZI
Alberto;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale CERONI Francesca, che ha
concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso.

Fatto

FATTI DI CAUSA

1. B.T., cittadina russa, contraeva matrimonio con Z.M., cittadino italiano, in data 2 settembre
2006; la donna domandava poi, in data 17 aprile 2007, il riconoscimento della cittadinanza
italiana in ragione di tale vincolo di coniugio, ai sensi della L. 5 febbraio 1992, n. 91, art. 5, che
consequiva il 28 aprile 2010.

A seguito della comunicazione da parte del Comune di Cernusco sul Naviglio, dove il rito era
stato celebrato, dell'intervenuta declaratoria di nullità del matrimonio contratto fra la B. e lo
Z., pronunciata dal Tribunale di Milano con sentenza del 24 febbraio 2010, il Ministero
dell'Interno, con decreto del 2 marzo 2011, disponeva l'annullamento del provvedimento di
concessione della cittadina italiana a B.T., ritenendo che la stessa fosse stata riconosciuta in
mancanza dei requisiti richiesti dalla L. n. 91 del 1992, art. 5.

2. Il Tribunale di Venezia, adito dalla B. per veder riconoscere la propria condizione di cittadina italiana, con sentenza parziale del 7 giugno 2016, disapplicava il decreto ministeriale ed accertava la cittadinanza italiana di parte attrice.

Il giudice di prima istanza osservava, a giustificazione della propria decisione, che L. n. 91 del 1992, art. 5, richiede che il matrimonio sia in essere nel momento in cui la cittadinanza è concessa, dovendosi perciò verificare rispetto a quel frangente se vi sia scioglimento, annullamento, cessazione degli effetti civili del matrimonio o sussista separazione legale, mentre non viene in rilievo quanto accade in seguito, anche relativamente al vincolo coniugale.

3. La Corte d'appello di Venezia, a seguito dell'impugnazione interposta dal Ministero dell'Interno, una volta preso atto dell'intervenuto passaggio in giudicato della sentenza dichiarativa della nullità del matrimonio fra la B. e lo Z., riteneva invece che questa statuizione impedisse "alla fattispecie di produrre effetti giuridici, indipendentemente dalla motivazione sottostante" e, con sentenza pubblicata il 13 febbraio 2018, in accoglimento del gravame presentato rigettava la domanda di accertamento della cittadinanza italiana avanzata da B.T..

4. Ricorre per cassazione avverso questa pronuncia B.T. al fine di far valere tre motivi di impugnazione.

Resiste con controricorso il Ministero dell'Interno.

La causa, inizialmente destinata alla trattazione in adunanza camerale, è stata rinviata a nuovo ruolo per il successivo esame in pubblica udienza, in ragione dei profili di novità e rilevanza nomofilattica che il ricorso presenta.

Diritto

RAGIONI DELLA DECISIONE

5.1 Il primo motivo di ricorso denuncia, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 e 5, l'omesso esame di un fatto decisivo, costituito dal momento di passaggio in giudicato della sentenza di nullità di matrimonio: la Corte d'appello - assume la ricorrente - avrebbe erroneamente posto a fondamento della sua decisione la sentenza di nullità del vincolo matrimoniale senza considerare la collocazione nel tempo della stessa rispetto al provvedimento di concessione della cittadinanza.

Alla data di concessione della cittadinanza, risalente al 11 marzo 2010, la B. era coniuge di un cittadino italiano, dato che la sentenza di nullità del matrimonio era passata in giudicato soltanto il 1 luglio 2010.

Di conseguenza - prosegue la ricorrente - la sentenza di nullità del matrimonio costituiva un fatto sopravvenuto all'acquisto della cittadinanza e come tale inidoneo a incidere sul diritto soggettivo già perfezionatosi in capo alla donna, entrato oramai a far parte del suo patrimonio inviolabile, che non poteva essere perduto o negato se non per i casi espressamente previsti dalla legge, nel cui novero non rientrava il sopravvenuto venir meno dello status di coniuge.

5.2 Il secondo motivo di ricorso lamenta, ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, l'omesso esame del fatto che alla data di revoca della cittadinanza (2 marzo 2011) era già maturato il termine biennale per la conclusione del procedimento previsto dalla L. n. 91 del 1992, art. 8, nella formulazione vigente al momento della presentazione della domanda (17 aprile 2007).

Il provvedimento ministeriale di concessione della cittadinanza, di natura dichiarativa e non costitutiva, era quindi - a dire della ricorrente - un atto dovuto nel momento in cui il termine assegnato dalla legge per provvedervi risultava integralmente trascorso, di modo che la cittadinanza oramai riconosciuta, una volta superato tale lasso temporale, non poteva più essere revocata, anche ritenendo che la pronuncia di nullità potesse esplicitare effetti ex tunc.

5.3 Il terzo motivo di ricorso censura, a mente dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, la mancata valutazione della presunzione di buona fede in capo alla ricorrente, a cui aveva fatto seguito l'errata applicazione dell'art. 128 c.c.: la Corte d'appello avrebbe totalmente ignorato che il matrimonio nullo produce effetti fino alla sentenza che pronunzia la nullità, a meno che lo stesso non sia stato contratto in mala fede; di questa circostanza, tuttavia, il decreto ministeriale non faceva alcun cenno, dovendosi di conseguenza prendere atto che alla data di emissione del provvedimento di concessione della cittadinanza il matrimonio della B. era valido e la medesima era in possesso di tutti i requisiti per il conferimento della cittadinanza italiana.

6. I motivi, da esaminarsi congiuntamente in ragione del rapporto di connessione e parziale sovrapposibilità fra loro esistente, non sono fondati (i primi due) o risultano inammissibili (il terzo).

6.1 Questa Corte (cfr. Cass., Sez. U., 7441/1993, Cass., Sez. U., 1000/1995) - pur riferendosi alla L. 21 aprile 1983, n. 123, ma esprimendo principi applicabili anche alla fattispecie in esame, governata dalla successiva L. 5 febbraio 1992, n. 91, nel testo vigente al momento della presentazione dell'istanza dell'interessata, di contenuto sostanzialmente coincidente -, nel registrare l'intervenuta modifica del previgente principio della iuris communicatio nella trasmissione della cittadinanza da parte di un coniuge all'altro coniuge, ha fissato una serie di principi di cui è opportuno fare memoria:

- l'acquisto della cittadinanza iuris communicatio, in base a tale disciplina, non si produce quale automatica conseguenza del matrimonio accompagnato dalla presenza dei requisiti richiesti dalla legge, poichè è necessario l'intervento formalmente espresso dall'amministrazione per verificare il concorso di tali requisiti, che devono essere non valutati, ma semplicemente accertati;

- l'autorità amministrativa ha spazi di valutazione discrezionale soltanto rispetto alla sussistenza di comprovati motivi di sicurezza che ostino al riconoscimento della cittadinanza;

- poichè il decreto ministeriale di diniego della cittadinanza è previsto per le sole cause ostative e non pure per l'insussistenza dei requisiti positivi richiesti, le norme in forza delle quali l'emanazione del decreto di rigetto è preclusa quando sia trascorso un determinato termine dalla presentazione dell'istanza (L. n. 91 del 1992, art. 8, comma 2, ora abrogato e di tenore corrispondente al precedente L. n. 123 del 1983, art. 4, comma 2) non riguardano il decreto di accoglimento, di modo che la Pubblica Amministrazione può sempre verificare la mancanza dei requisiti previsti;

- in questi casi il provvedimento amministrativo, pronunciabile anche ove sia decorso il termine sopra indicato, si limita 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 previsto;

- l'esercizio del potere discrezionale correlato all'esistenza di comprovati motivi inerenti alla sicurezza dello Stato risulta precluso per effetto dell'inutile decorso del tempo previsto, pur non potendosi discorrere di silenzio-assenso, che sussiste soltanto allorchè la legge attribuisca 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, principio a cui non si ispira la disciplina in parola; va perciò escluso che il decorso inutile del previsto periodo di tempo dalla presentazione dell'istanza possa produrre ipso iure l'acquisto della cittadinanza.

6.2 Il provvedimento impugnato riconosce l'intervenuto passaggio in giudicato della sentenza dichiarativa della nullità del matrimonio contratto dalla B. con lo Z..

La portata di tale decisione rileva anche nella fattispecie in esame, in applicazione del principio di validità erga omnes del giudicato nascente dalle decisioni sugli status.

In presenza di questo giudicato il giudice di legittimità può direttamente accertarne l'esistenza e la portata, anche attraverso il riesame degli atti del processo e la valutazione ed interpretazione degli atti processuali (così, ex plurimis, Cass. 10383/2017, Cass. 21200/2009, Cass., Sez. U., 24664/2007).

L'esame diretto della sentenza del Tribunale di Milano, presente in atti, consente di rilevare che il matrimonio fu dichiarato nullo, ai sensi dell'art. 122 c.c., comma 3, n. 1, per fatti e comportamenti preesistenti al matrimonio, ignoti al marito ma imputabili - e dunque conosciuti - dalla B..

6.3 Il provvedimento di riconoscimento della cittadinanza juris communicatione presuppone la verifica di una serie di condizioni che devono essere accertate al momento della sua adozione, come precisa l'attuale testo della norma.

Al medesimo momento occorre avere riguardo nel caso in cui la Pubblica Amministrazione proceda all'annullamento in autotutela a causa della mancanza dei requisiti per il riconoscimento della cittadinanza.

Rispetto a quel frangente non erra la Corte distrettuale laddove riconosce che il vincolo matrimoniale non esisteva, pur dovendosi aggiungere - a correzione della sentenza impugnata ex art. 384 c.p.c., comma 4, - che ciò era determinato dal particolare contenuto e dai conseguenti effetti ex tunc della decisione, passata in giudicato, assunta sul vincolo coniugale.

Mancava così l'elemento indispensabile - costituito dal vincolo matrimoniale con il cittadino italiano - perchè la cittadinanza richiesta potesse essere riconosciuta, evenienza che ne imponeva la revoca. Risulta così infondato il primo motivo di ricorso.

6.4 I principi fissati dalla giurisprudenza di questa Corte, in precedenza richiamati, portano a escludere che il decorso del termine previsto dalla L. n. 91 del 1992, art. 8, comma 2, nel testo applicabile ratione temporis, facesse sì che il provvedimento ministeriale di concessione della cittadinanza fosse un atto dovuto e perciò non annullabile.

Il maturare del termine aveva certo fatto venire meno il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione di rilevare l'esistenza di comprovati motivi inerenti alla sicurezza dello Stato e ostativi alla concessione della cittadinanza, ma persisteva, inalterato, il potere di verifica della mancanza dei requisiti previsti per il riconoscimento della cittadinanza.

Allo stesso modo rimaneva immutata la possibilità per la Pubblica Amministrazione di procedere all'annullamento d'ufficio - in autotutela, L. n. 241 del 1990, ex art. 21-nonies, - del decreto che riconosceva la cittadinanza una volta constatata, in epoca successiva, la mancanza dei requisiti originari per l'emissione del provvedimento. Ne discende l'infondatezza del secondo motivo di ricorso.

6.5 Rispetto alla mancata indicazione, all'interno del provvedimento di revoca, della mala fede della B. e dell'inoperatività della disciplina prevista dall'art. 128 c.c. è sufficiente rilevare che la critica manca di autosufficienza.

Il ricorrente infatti non ha trascritto il contenuto del documento asseritamente trascurato rispetto alla parte oggetto di doglianza, nè ha fatto un sintetico ma completo resoconto del suo contenuto, così come non ha spiegato dove questo documento ora si rinverirebbe; il che si traduce in una violazione del disposto dell'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 6, con la conseguente inammissibilità della censura presentata (in merito all'autosufficienza del ricorso ex art. 366 c.p.c., comma 1, n. 6, in caso di riferimento a documenti o atti processuali, i quali devono non solo essere specificamente individuati anche quanto alla loro collocazione, ma essere oggetto pure di integrale trascrizione quanto alle parti che sono investite dalla doglianza ovvero di sintetico ma completo resoconto del contenuto, si vedano Cass. 16900/2015, Cass. 4980/2014, Cass. 5478/2018, Cass. 14784/2015 e Cass. 8569/2013).

Il che esime dal rilevare che il controllo sulla legittimità degli atti amministrativi, devoluto al giudice ordinario sia pure al solo fine della loro disapplicazione, è consentito per accertare non solo se la P.A. da cui l'atto promana avesse in astratto il potere di emetterlo, ma anche se ricorressero i presupposti di legge per la sua emissione, nonchè per accertare l'osservanza della legge durante lo svolgimento del procedimento amministrativo, estendendosi così sia alla forma, sia al contenuto del provvedimento (Cass. 6391/1986).

La Corte di merito era dunque tenuta alla verifica della legittimità dell'atto, senza rimanere vincolata dall'incompleta esposizione al suo interno dei presupposti dell'iniziativa di autotutela assunta, non essendo annullabile L. n. 241 del 1990, ex art. 21-octies, - e dunque neppure disapplicabile - un provvedimento che, pur presentando vizi di forma, per la sua natura vincolata non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato nel suo contenuto.

Va perciò rilevata l'inammissibilità del terzo motivo di ricorso.

7. In conclusione, in forza delle ragioni sopra illustrate, il ricorso deve essere rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al rimborso delle spese del giudizio di cassazione, che liquida in Euro 6.200, oltre a spese prenotate a debito.

Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater, nel testo introdotto dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis, ove dovuto.

Così deciso in Roma, il 14 ottobre 2020.

Depositato in Cancelleria il 11 novembre 2020