

N. 10280/2019 R.G.



TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea

Il Tribunale di Milano, nella persona della dott.ssa Laura Sara Tragni, in funzione di Giudice unico

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

ex art. 702 ter c.p.c. nella causa n. 10280/2019 R.G. promossa con ricorso in riassunzione *ex artt. 702 bis e 50 c.p.c.*

da

A. C. B. e altri (omissis)

tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Maria Stella La Malfa del foro di Palermo, giusta procura notarile in atti

ricorrenti

contro

- **COMUNE DI O.**, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Francesco De Marini

- **MINISTERO DELL'INTERNO** (C.F. 80014130928), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano, Avv. Flavio Cermola

- **SINDACO DEL COMUNE DI O.** in qualità di Ufficiale di Governo

resistenti

MOTIVI DELLA DECISIONE

§ 1. Con ricorso in riassunzione presentato il 9.1.2019, gli odierni ricorrenti hanno proposto domanda volta a:

- *“riconoscere il diritto alla iscrizione anagrafica e, conseguentemente, il loro*

diritto alla cittadinanza italiana” iure sanguinis;

- *“ordinare al Sindaco del Comune di O., anche nella qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, l’immediata iscrizione dei ricorrenti nel Registro Anagrafico della popolazione residente del Comune di O. e al Ministero dell’Interno di procedere alle iscrizioni, trascrizioni e annotazioni di legge, nei registri dello stato civile, della cittadinanza delle persone indicate in epigrafe, provvedendo alle eventuali comunicazioni alle autorità consolari;*
- *“disapplicare - ove occorra - il provvedimento del 09.02.2018 del Comune di O.”;*
- *“adottare ogni altro provvedimento opportuno al fine di impedire la lesione dei diritti fondamentali dei ricorrenti”.*

Allegano in particolare questi ultimi:

- di essere tutti cittadini brasiliani di origine italiana;
- di avere presentato tra il 2016 e il 2017 richiesta di iscrizione anagrafica al fine di ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* presso il Comune di O.;
- di aver fatto ingresso in Italia, prima di tale istanza, come da timbro presente sul passaporto (indicante la data di ingresso e di uscita) ovvero da dichiarazione di presenza, cui aveva fatto seguito la richiesta di codice fiscale e di residenza *“che, per prassi, veniva fatta insieme al protocollo della documentazione della pratica di cittadinanza, con fotocopia del passaporto, timbro d’ingresso e codice fiscale”;*
- di avere ottenuto, *“a seguito di tutte le verifiche richieste dalla legge”*, il riconoscimento della cittadinanza italiana e il documento di identità italiano;
- che tuttavia in data 28.9.2017 il Sindaco di O. aveva *“emanato un provvedimento di annullamento delle cittadinanze ius sanguinis (all. 2) in ragione della pendenza di un procedimento penale a carico del dipendente comunale addetto all’ufficio per aver falsamente attestato la presenza o la dimora abituale di alcuni cittadini brasiliani presso il Comune di O.”* ;
- che, a seguito di comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 legge n. 241/90, erano stati invitati *“a trasmettere al Comune la copia del passaporto con timbro di entrata nel periodo agosto 2015-agosto 2017 nonché ogni altro documento utile a provare la residenza o la dimora abituale presso il comune di*

O.” con l’avvertimento che, *“in caso di mancata risposta o trasmissione della documentazione richiesta, il comune avrebbe potuto procedere all’annullamento della cittadinanza e alla cancellazione della iscrizione anagrafica”*;

- che a tale comunicazione aveva fatto seguito un provvedimento del 9.2.2018 con il quale il Sindaco aveva disposto *“il ritiro di tutti i provvedimenti di iscrizione anagrafica e di riconoscimento della cittadinanza italiana per i soggetti di cui agli elenchi a), b) e c) allegati al provvedimento”*;
- tale provvedimento si fondava sulla sentenza di patteggiamento n. 35/2018 (passata in giudicato) emessa dal Tribunale di Lodi l’8.2.2018 nei confronti dei dipendenti comunali addetti all’ufficio per il delitto di cui agli artt. 81 cpv., 319 e 321 c.p. in quanto, *“quali incaricati e responsabili degli accertamenti anagrafici finalizzati al rilascio di residenza e al successivo riconoscimento della cittadinanza di soggetti brasiliani, sistematicamente ne accertavano falsamente la presenza o comunque la effettiva dimora abituale nei luoghi dichiarati [...] in cambio di circa Euro 1.250,00 a pratica, [...] certificando in tal modo falsamente la sussistenza di un requisito indispensabile per il riconoscimento della residenza e della successiva cittadinanza e il rilascio della relativa certificazione”*, falsità confermata *“ - a detta del sindaco - dal fatto che le unità immobiliari indicate risulta[va]no inutilizzate”* ;
- nel provvedimento sindacale, inoltre, si sottolineava che, a seguito della comunicazione di avvio del procedimento, nessuno aveva dato riscontro della propria presenza sul territorio comunale e che, in ogni caso, le richieste di cittadinanza non sarebbero state corredate dei documenti di identità.

Il ricorso, originariamente proposto dinanzi al Tribunale di Lodi (n. 1222/2018 R.G.), veniva definito con ordinanza del 23.10.2018 con la quale il Giudice dichiarava la propria incompetenza *“essendo competente la Sezione Specializzata in materia di immigrazione del Tribunale Ordinario di Milano”*, accogliendo sul punto l’eccezione del Ministero dell’Interno, cui avevano aderito la stessa parte ricorrente e il Comune di O., con il parere favorevole del Pubblico Ministero.

Il procedimento veniva dunque tempestivamente riassunto dinanzi a questo Tribunale nel termine di tre mesi stabilito nell’ordinanza.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell’Interno e il Comune di O. in persona del Sindaco.

Il primo ha eccepito il difetto di legittimazione passiva dell’ente e ha chiesto il rigetto del

ricorso avverso *“in quanto infondato, sia in fatto che in diritto”*.

Il secondo ha chiesto:

- *“in via pregiudiziale di rito”*, come meglio precisato all’udienza del 16.5.2019, dichiarare *“inammissibili le azioni e le domande formulate da parte avversa”* e comunque dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Comune e del suo Sindaco;
- *“in via preliminare”*, dichiarare l’incompetenza per territorio del giudice adito in favore del Tribunale di Roma *“quale foro generale per i residenti all’estero che non hanno dichiarato di voler risiedere e non hanno dimora in Italia”* ovvero, in subordine, in favore delle Sezioni specializzate dei Tribunali da individuarsi in base al comune di provenienza dell’avo da cui i ricorrenti asseritamente discenderebbero;
- *“nel merito”*, dichiarare le domande avversarie inammissibili e comunque *“respingerele in quanto infondate in fatto e in diritto”*.

§ 2. Vanno innanzi tutto esaminate le eccezioni preliminari sollevate dai resistenti.

Si deve dare atto che, nel corso dell’udienza del 16.5.2019, la difesa del Comune di O. ha altresì rinunciato all’eccezione di intempestività del ricorso in riassunzione, sulla quale si fondava la ritenuta incompetenza del Tribunale di Milano conseguente all’asserita mancata riassunzione nel termine perentorio fissato dal Giudice di Lodi e alla ribadita necessità di individuare altre Sezioni Specializzate in conseguenza della *“perdita di efficacia”* dell’ordinanza con la quale il Tribunale di Lodi aveva individuato il Tribunale di Milano quale giudice competente.

Va in ogni caso disatteso l’ulteriore criterio di competenza dell’ultima residenza dell’avo, illustrato dal difensore nella medesima udienza, avuto riguardo al disposto dell’art. 25 c.p.c. che, con riferimento al foro della pubblica amministrazione, detta una competenza di carattere generale e inderogabile.

Quanto al difetto di legittimazione passiva del Comune di O., la stessa è stata sollevata da entrambi i resistenti alla stregua delle seguenti considerazioni:

- ai sensi dell’art. 152 n. 2 della legge comunale e provinciale n. 148/1915 il Sindaco, *“quale ufficiale di governo, è incaricato sotto la direzione delle autorità superiori di tenere i registri dello stato civile a norma delle leggi”*;
- le funzioni statali in materia di tenuta dei registri di popolazione *“sono delegate al Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo ai sensi dell’art. 54 comma 3, D. Lgs. n. 267/2000 e tale delega di funzioni comporta l’immediata riferibilità allo Stato italiano”*

- e per esso al Ministero dell'Interno - degli atti concernenti la cittadinanza italiana”;

- l'ordinamento conosce quindi l'esercizio di funzioni sindacali in nome e per conto non già dell'ente territoriale sotto ordinato rappresentato, ma in nome e per conto dell'Amministrazione Centrale, permanendo - anche dopo l'intervento della legge n. 142/90 sulle autonomie locali - l'attribuzione al Ministero dell'Interno della vigilanza sulla tenuta delle anagrafi e, quindi, anche del registro della cittadinanza istituito presso ciascun comune;
- quando il Sindaco agisce per realizzare uno scopo che trascende quello istituzionale proprio dell'ente di cui fa parte, la sua azione non può essere imputata direttamente all'ente locale, ma necessariamente al diverso organo per l'adempimento delle cui funzioni ha agito e con il quale si immedesima sotto il profilo organico (Cass. n. 3415/1977; Cass. n. 1599/2000);
- ne discende che l'azione di responsabilità proposta contro il Sindaco per gli atti compiuti in tale qualità o contro l'agente che abbia operato nell'ambito delle mansioni di ufficiale dello stato civile affidategli, deve essere rivolto contro lo Stato e non contro il Comune, ente territorialmente carente di legittimazione passiva (Cass. n. 3417/77; Cass. n. 2199/69; Cass. 1329/67; Cass. n. 92/66).

A fronte di tali considerazioni la difesa dei ricorrenti ha replicato:

- di avere notificato il ricorso in riassunzione anche nei confronti del Sindaco di O. *“per mero scrupolo difensivo”*, ritenendo il contraddittorio integro con la chiamata in giudizio e la successiva costituzione del (solo) Ministero dell'Interno;
- come ritenuto dalle difese di parti resistenti, il Sindaco, in materia di tenuta dei registri della popolazione, assume la qualità di Ufficiale di Governo ai sensi del D. Lgs. n. 267/2000, con immediata riferibilità allo Stato Italiano e, per esso, al Ministero dell'Interno, anche degli atti concernenti la cittadinanza italiana - trattandosi di *“delega di funzioni statali”* - tanto che *“al Ministero è attribuito il compito di vigilare sulla tenuta della anagrafe e del registro di cittadinanza”*;
- *“pertanto, il difetto di legittimazione passiva del Comune (verso il quale si ricorda che non è stata formulata alcuna domanda) non costituisce causa di inammissibilità della domanda (...) potendo proseguire la causa nei confronti del solo Ministero dell'Interno poiché l'azione di iscrizione anagrafica e di conseguente dichiarazione dello status di cittadino italiano va proposta ‘nei confronti dello Stato e in particolare nei confronti del Ministero dell'Interno che è l'organo statale cui <sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di [...] tutela dei diritti civili,*

cittadinanza [...] > e che perciò in tali materie <svolge [...] le funzioni e i compiti di spettanza statale (art. 14, D. Lgs. n. 300/1999, recante 'Riforma dell'organizzazione del Governo') (Tribunale di Roma, sez. I civile, sent. n. 13821 del 14 giugno 2013)''.

Così riassunte le rispettive posizioni, ritiene il Tribunale che l'eccezione di difetto di legittimazione passiva in capo al Comune (sulla quale sostanzialmente converge anche la difesa degli stessi ricorrenti) è fondata e va pertanto accolta.

Come è noto, l'art. 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione nelle materie relative alla cittadinanza, allo stato civile e alle anagrafi.

Le leggi dello Stato assicurano, nelle suddette materie, l'esercizio dei diritti dei cittadini e definiscono le competenze attribuite agli organi centrali e decentrati dell'amministrazione statale e le funzioni attribuite ai comuni.

In particolare, l'art. 14 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*) attribuisce al comune la gestione dei servizi di competenza statale e, in particolare, dei servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco, quale ufficiale del Governo, il quale, ai sensi dell'art. 54, *"sovrintende (...) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica"*.

In tali materie, ai sensi del comma 11 del medesimo articolo, *"nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento"* e, ai sensi del successivo comma 12, *"il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco"*.

Orbene, ai limitati fini legati alla valutazione del dedotto difetto di legittimazione passiva in capo al Comune, ritiene il Tribunale che il particolare modello organizzativo come sopra delineato implichi che la titolarità della funzione attinente alla tenuta dei registri di stato civile resti intestata all'amministrazione centrale e, segnatamente, al Ministero dell'Interno, e che il Sindaco la esercita, quale ufficiale del Governo e non quale rappresentante dell'ente locale, solo come organo delegato dalla legge.

Come affermato dalla giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. SS.UU. n. 12193/19), nell'esercizio delle funzioni di ufficiale dello stato civile, il Sindaco agisce, ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. n. 396 del 2000, in qualità di ufficiale del governo, e quindi non già come organo di vertice e legale rappresentante dell'Amministrazione comunale, bensì come organo periferico della Amministrazione statale, dalla quale dipende e alla quale sono pertanto

imputabili gli atti da lui compiuti nella predetta veste, nonché la responsabilità per i danni dagli stessi cagionati (cfr. Cass., Sez. I, 25/03/2009, n. 7210; Cass., Sez. III, 6/08/2004, n. 15199; 14/02/2000, n. 1599). Ne discende pertanto che eventuali pretese risarcitorie per danni da attività provvedimento illegittima proposta contro il sindaco per gli atti compiuti nell'ambito delle mansioni di ufficiale dello stato civile affidategli, devono essere rivolte contro lo Stato e non contro il Comune, ente territoriale carente di legittimazione passiva (cfr. Cass. n. 1599/2000; Cass. n. 3417/77; Cass. n. 2199/69).

Aggiunge altresì la Cassazione che la competenza in materia di tenuta dei registri dello stato civile, già spettante al Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 13 del r.d. n. 1238 del 1939, è stata in seguito trasferita al Ministero dell'interno, al quale l'art. 9 del D.P.R. n. 396 del 2000 attribuisce il potere di impartire istruzioni agli ufficiali dello stato civile, nonché la vigilanza sui relativi uffici, da esercitarsi attraverso il prefetto: pur non essendo certo che questi poteri costituiscano espressione di un rapporto di gerarchia in senso proprio, tale da consentire al Ministero di annullare gli atti compiuti dagli ufficiali di stato civile (cfr. le contrastanti pronunce del Giudice amministrativo: Cons. Stato, Sez. III, 1/12/2016, n. 5047; 4/11/2015, n. 5043; 26/10/2015, nn. 4897 e 4899), è pacifico che le predette istruzioni rivestono carattere vincolante per questi ultimi, ai quali è espressamente imposto l'obbligo di uniformarsi, e ciò al fine di assicurare il regolare svolgimento del servizio e l'unità d'indirizzo nell'interpretazione di disposizioni dalla cui applicazione discendono effetti determinanti per la tutela dei diritti sia personali che patrimoniali.

D'altro canto, il soggetto contraddittore in materia di diritto di cittadinanza (oggetto della domanda di accertamento svolta nella presente vertenza) è senza dubbio il Ministero dell'Interno e l'ulteriore domanda volta ad *“ordinare al Sindaco del Comune di O., anche nella qualità di ufficiale di governo (...), l'immediata iscrizione dei ricorrenti nel Registro Anagrafico della popolazione residente”* è configurabile quale mera conseguenza della pronuncia di riconoscimento del diritto all'iscrizione anagrafica, domanda connessa a quella avente ad oggetto l'accertamento del diritto alla cittadinanza, attribuendo al Sindaco, in tale sua veste, un'attività vincolata, priva - come già rilevato - di autonomia e di discrezionalità.

Quanto all'ulteriore profilo legato all' *“inammissibilità dell'azione avversaria”* dedotta dalla difesa del Comune non avendo controparte *“notificato la chiamata in causa al soggetto giuridico legittimato ma solo al Comune di O.”*, sebbene la domanda *“sia formalizzata nei confronti del Sindaco nella sua qualità di Ufficiale di Stato Civile”*, si deve osservare che il ricorso in riassunzione, espressamente esteso - rispetto all'originario atto introduttivo - anche al Sindaco quale Ufficiale di Governo *“domiciliato presso la casa comunale”*, risulta

notificato al Sindaco quale legale rappresentante del Comune.

Si deve tuttavia rilevare che, se da un lato, tale notifica - effettuata al Sindaco presso la sede dell'ente tramite Ufficiale giudiziario - risulta aver raggiunto il suo scopo e non può dirsi che abbia avuto esito negativo nel senso del mancato raggiungimento del destinatario, dall'altro lato la regolarità del contraddittorio risulta in ogni caso assicurata dall'avvenuta citazione e notificazione fatta nei confronti del Ministero dell'Interno, regolarmente costituitosi in giudizio e dotato di legittimazione passiva.

§ 3. Passando all'esame del merito, i ricorrenti contestano la legittimità del provvedimento n. 981 del 9.2.2018 con il quale il Sindaco di O., richiamata la circolare del Ministero dell'Interno n. K.28.1 dell'8 aprile 1991, attestava *“la non sussistenza di tutte le condizioni stabilite dall'ordinamento per l'iscrizione anagrafica presso questo Comune e per il conseguente riconoscimento di status di cittadino”* per tutti i 1.188 destinatari del provvedimento indicati nei relativi elenchi, disponendo *“il ritiro di tutti i provvedimenti di iscrizione anagrafica e di riconoscimento della cittadinanza italiana”* sulla base delle seguenti considerazioni:

- *“l'eventuale possesso dello status civitatis italiano deve essere certificato dall'Ufficiale di Stato Civile del Comune italiano di residenza del richiedente, potendo essere avviato il relativo procedimento su istanza degli interessati solo ove costoro risultino iscritti nell'anagrafe della popolazione residente del Comune relativo”*;
- presupposto per i provvedimenti di riconoscimento della cittadinanza italiana *jure sanguinis* di competenza del Comune di O. *“è dunque che gli interessati siano (stati) regolarmente iscritti, avendone i requisiti, all'anagrafe della popolazione residente, al momento della domanda presso lo scrivente Comune, venendo meno in caso contrario la competenza funzionale dell'Amministrazione”*;
- *“agli atti di questo Comune per tutti i nominativi di cui agli elenchi facenti parte integrante del presente provvedimento le istanze di riconoscimento della cittadinanza italiana jure sanguinis sono prive di documento di riconoscimento, non allegato alle domande medesime”*;
- *“ai sensi dell'art. 38, co. 3, d.P.R. n. 445/2000, tutte le istanze da produrre agli organi della pubblica amministrazione 'sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore', dovendosi rammentare*

che - secondo consolidata giurisprudenza (ex multis Cons. di Stato, Sez. VI, 2.5.2011 n. 2579) - la mancata allegazione all'istanza della copia di un documento di identità del sottoscrittore rende l'atto inidoneo a spiegare gli effetti previsti dalla corrispondente fattispecie normativa, in quanto nullo per difetto di una forma essenziale stabilita dalla legge”;

- *“nessuna delle domande di riconoscimento di cittadinanza italiana jure sanguinis in quanto non corredate da documento di identità risultano pertanto idonee e non sono sanabili ex post”;*
- *“i procedimenti di iscrizione anagrafica e di riconoscimento di cittadinanza italiana - interessati dal procedimento penale intentato dalla Procura di Lodi nei confronti dell'allora Ufficiale di stato civile, oggi sospeso dal servizio, e definito con la sentenza sopra indicata - presentano, pertanto, gravi anomalie procedurali, sia perché risulta falsamente attestata la dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica, sia perché le istanze di riconoscimento della cittadinanza non sono riconducibili agli iscritti negli allegati elenchi per l'assenza di documento idoneo attestante la provenienza delle domande e delle istanze presentate e la loro imputabilità soggettiva”.*

§ 4. Attesa la complessità dei temi sollevati, è opportuno procedere a una preliminare ricognizione dell'articolato quadro normativo applicabile alla presente controversia. Per le ragioni che saranno chiarite di seguito, è utile sin d'ora distinguere, da un lato, la disciplina che regola il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* e, dall'altro lato, quella che regola l'iscrizione degli stranieri nei registri anagrafici della popolazione residente.

4.1 Le regole sul riconoscimento della cittadinanza italiana per nascita

La norma di riferimento in merito all'acquisto della cittadinanza italiana è l'art. 1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (“Nuove norme sulla cittadinanza”), ove - per quanto qui di interesse - si prevede che sia «*cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini [...]*». Tale disposizione, confermando un principio già sancito dall'art. 1 della previgente Legge 15 giugno 1912, n. 555 (così come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale 9 febbraio 1983, n. 30), riconosce la cittadinanza *iure sanguinis* (ossia per nascita) in favore dei discendenti in linea retta di cittadini italiani emigrati all'estero, anche qualora questi abbiano nel frattempo acquisito *iure soli* la cittadinanza di un Paese estero.

Le modalità del riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* sono contenute nella circolare del Ministero dell'Interno n. K.28.1 dell'8 aprile 1991 che, benché approvata

prima della legge di riforma delle norme sulla cittadinanza, deve considerarsi ancora vigente, avendo - come appena chiarito - la legge n. 91/1992 confermato il principio generale della trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza ai discendenti di emigrati italiani.

La circolare precisa che, dovendo l'eventuale possesso dello *status civitatis* italiano essere certificato dal Sindaco del Comune italiano di residenza, il relativo procedimento potrà essere avviato su istanza degli interessati *“solo ove costoro risultano iscritti nell'anagrafe della popolazione residente di un Comune italiano”*.

L'iscrizione anagrafica delle persone entrate in Italia con passaporto straniero, che *“deve seguire le modalità disciplinanti l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente degli stranieri e presuppone, da parte degli interessati, l'espletamento degli adempimenti di cui alle disposizioni vigenti in materia”*, assurge pertanto a *“condizione preliminare per il riconoscimento della cittadinanza italiana”*.

Ove *“l'iscrizione anagrafica delle anzidette persone non risultasse possibile in quanto costoro non possono annoverarsi tra la popolazione residente, secondo la nozione di cui all'art. 3 del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 123, la procedura di riconoscimento del possesso dello status civitatis italiano dovrà essere espletata, su apposita istanza, dalla Rappresentanza consolare italiana competente in relazione alla località straniera di dimora abituale dei soggetti rivendicanti la titolarità della cittadinanza italiana.”*

4.2 Le regole sull'iscrizione degli stranieri nei registri anagrafici comunali

La disciplina di riferimento in materia di iscrizione nei registri della popolazione residente dei Comuni italiani è contenuta nella legge 24 dicembre 1954 n. 1228 (Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente) e nel collegato D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente).

All'art. 1, 3° co. della legge 1228/1954 è stabilito che *«nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e alle convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge»*.

A sua volta, l'art. 3 del menzionato D.P.R. 223/1989 chiarisce che *«per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune»*. Tale ultima disposizione mutua quanto previsto in via generale dall'art. 43, 2° co. cod. civ., che definisce la residenza come il *«luogo in cui la persona ha la dimora abituale»*.

La nozione di dimora abituale, attorno alla quale ruota il concetto di residenza, è stata chiarita in via pretoria. Per giurisprudenza consolidata, infatti, *«la residenza di una persona è*

determinata dall'abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, che si caratterizza per l'elemento oggettivo della permanenza e per l'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali». (cfr. *ex multis* Cass. Civ., Sez. VI, 28/05/2018, n.13241; Cass. Civ., Sez. I, 1/12/2011, n. 25726).

Due sono dunque i requisiti per l'iscrizione di un soggetto - cittadino o straniero - nei registri comunali della popolazione residente: la permanenza nel territorio comunale e la volontà di trattenervisi per un periodo significativo. Diversamente dai cittadini italiani, cui l'art. 16 Cost. riconosce il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio nazionale, agli stranieri è richiesta, quale condizione ulteriore per l'iscrizione anagrafica, la dimostrazione della regolarità del proprio soggiorno in Italia, comprovata dalla titolarità di un valido e regolare permesso di soggiorno.

Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1228/1954, *“è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, la iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale”* e, ai fini di tale obbligo, *“la persona che non ha fissa dimora, si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio”*, in mancanza del quale *“si considera residente nel comune di nascita”*.

A norma degli artt. 1, 3° co. legge 1228/1954 e 1, 1° co. D.P.R. 223/1989, possono pertanto essere iscritti nei registri comunali della popolazione residente anche *«le persone senza fissa dimora che abbiano stabilito nel comune il proprio domicilio»*.

Anche in questo caso, dunque, l'iscrizione nei registri anagrafici postula che il soggetto, pur non disponendo di una condizione abitativa stabile, permanga nel territorio comunale e voglia (o debba) trattenervisi per un periodo significativo.

In altri termini, anche per i soggetti senza fissa dimora - la cui disciplina ruota, come si è visto, attorno al concetto di domicilio, che l'art. 43, 1° co. Cod. Civ. definisce come *«il luogo in cui [la persona] ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi»* - ricorrono le condizioni oggettive e soggettive viste in precedenza per l'iscrizione nei registri anagrafici.

La normativa ora richiamata si applica anche agli stranieri che abbiano fatto ingresso nel territorio dello Stato al fine di avviare la procedura di riconoscimento della cittadinanza italiana mediante istanza indirizzata al Sindaco del Comune italiano di residenza e necessitino, a tal fine, dell'iscrizione nelle liste della popolazione residente. Infatti, la menzionata circolare K.28.1 del 1991 stabilisce che, prima del riconoscimento della cittadinanza italiana, l'iscrizione anagrafica del cittadino straniero di ceppo italiano *«deve seguire le modalità disciplinanti l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente degli*

stranieri».

Detta fattispecie presenta tuttavia profili di specialità, poiché il richiedente figura come straniero al momento dell'iscrizione anagrafica ed è riconosciuto come cittadino, all'esito del procedimento di *status*. Per tale ragione, diversi atti di normazione secondaria hanno via via chiarito le condizioni per il riconoscimento della residenza anagrafica in capo a tali soggetti.

In particolare, la circolare del Ministero dell'Interno n. 28 del 2002, a fronte di differenti comportamenti tenuti dagli uffici demografici comunali in merito all'iscrizione anagrafica dei discendenti di cittadini italiani per nascita, ha ribadito che *«il possesso di un valido permesso di soggiorno [è] condizione indispensabile per avviare in Italia la procedura per il riconoscimento della cittadinanza iure sanguinis»* e ha chiarito che si deve *«procedere all'iscrizione nei registri anagrafici dei discendenti di cittadini italiani per nascita in possesso di un valido permesso di soggiorno, indipendentemente dalla durata dello stesso e dal titolo per il quale viene concesso»*. Secondo tale provvedimento, dunque, la durata del permesso di soggiorno, quale atto propedeutico alla richiesta di riconoscimento della cittadinanza italiana, è irrilevante ai fini dell'iscrizione dello straniero nell'anagrafe della popolazione residente del Comune.

Con successiva circolare del Ministero dell'Interno del 13 giugno 2007, la n. 32 emessa a seguito dell'approvazione della Legge n. 68/2007 (*«Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio»*), si è ulteriormente precisato che *«l'art. 1 della legge [n. 68/2007] prevede che per soggiorni di durata inferiore a tre mesi non è richiesto il permesso di soggiorno, ma è invece necessaria una dichiarazione di presenza: gli stranieri che non provengono da Paesi dell'area Schengen formulano la dichiarazione di presenza all'Autorità di frontiera, al momento dell'ingresso [...]»*. La ricevuta di tale dichiarazione, resa dagli interessati nei sensi sopraesposti, si ritiene *«che possa costituire titolo utile ai fini dell'iscrizione anagrafica di coloro che intendono avviare in Italia la procedura per il riconoscimento della cittadinanza jure sanguinis»* in quanto tale dichiarazione *“è l'adempimento che consente agli stranieri di soggiornare regolarmente in Italia per un periodo di tre mesi o per il minor periodo eventualmente stabilito nel visto d'ingresso”*.

Quanto alle modalità di presentazione della *“dichiarazione di presenza”*, l'art. 1 del Decreto del Ministero dell'Interno 26 luglio 2007 (G.U. 6/8/2007, Serie Generale n. 181), precisa che *«Lo straniero, in provenienza diretta da Paesi che non applicano l'Accordo di Schengen, assolve l'obbligo di rendere la dichiarazione di presenza di cui all'art. 1, comma 2, della legge 28 maggio 2007, n. 68, all'atto del suo ingresso nel territorio dello Stato*

presentandosi ai valichi di frontiera». Stabilisce altresì che «l'adempimento dell'obbligo è attestato mediante l'apposizione, da parte della polizia di frontiera, dell'impronta del timbro uniforme Schengen sul documento di viaggio» (il c.d. timbro Schengen).

In altri termini, il D.M. citato chiarisce che l'apposizione del timbro Schengen costituisce valido permesso di soggiorno per lo straniero che intenda soggiornare in Italia per un tempo non superiore a tre mesi.

In coerenza con tale mutato quadro normativo, la Circolare del Ministero dell'Interno n. 52 del 28 settembre 2007 stabilisce da ultimo che, ai fini dell'iscrizione anagrafica per il riconoscimento della cittadinanza *jure sanguinis* dei discendenti di cittadini italiani, «è sufficiente - ai fini della dimostrazione della regolarità del soggiorno - l'esibizione del timbro 'Schengen' apposto sul documento di viaggio dall'Autorità di frontiera».

§ 5. Alla luce dell'*excursus* normativo sopra illustrato, è possibile ora esaminare i motivi del ricorso.

I ricorrenti in primo luogo affermano, con riferimento al concetto di residenza, che “*la legge n. 91/92 consente ma non impone la fissazione di una residenza in Italia con la conseguenza che la previsione di una residenza non è funzionalmente stabilita quale atto prodromico al riconoscimento della cittadinanza*”. Ne discende che “*l'atto amministrativo di concessione della residenza è unicamente il passaggio solo eventuale di un iter amministrativo ma, poiché privo di nesso teleologico rispetto all'atto di riconoscimento della cittadinanza, non si pone come presupposto rispetto a quest'ultimo rimanendo la cittadinanza soggetta non alla residenza ma ai diversi presupposti dello ius sanguinis. In altre parole, la scelta di fissare la residenza presso un Comune italiano invece di adire il Consolato competente rileva solo al fine di radicare la competenza di una amministrazione rispetto ad un'altra ma essa non è teleologicamente connessa con il diritto alla cittadinanza per il cui riconoscimento è necessario essere titolare dei requisiti di cui alla legge n. 91/92*”.

Stando a tali considerazioni e a una lettura congiunta delle disposizioni di legge e ministeriali, “*l'errore di base è dunque quello di legare inscindibilmente la residenza così come intesa dall'art. 44 e la cittadinanza; invero, proprio in materia di cittadinanza ius sanguinis, emerge[rebbe] una nozione di residenza ben diversa da quella 'classica'*” di residenza intesa come dimora abituale, non applicabile alla procedura di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, per la quale il legislatore avrebbe preferito “*una interpretazione della nozione di residenza anagrafica più conforme alla finalità del procedimento de quo*” e nel cui contesto la residenza prescinderebbe “*da un obbligo di effettiva permanenza sul*

territorio comunale”. La *ratio* su cui si fonda la residenza anagrafica ai fini del riconoscimento della cittadinanza *ius sanguinis* sarebbe infatti “*differente dalla ratio alla base della residenza tout court di cui al codice civile, essendo volta a radicare la competenza presso un Comune italiano (qual che sia, non essendo richiesto alcun legame familiare o storico) al fine di svolgere tutta la pratica in Italia in presenza dei presupposti di legge*”. La residenza quindi, - *recte*, l’iscrizione nei registri della popolazione residente del Comune nel quale il procedimento di riconoscimento dello *status civitatis* è incardinato - non rileverebbe ai fini della concessione della cittadinanza e pertanto l’eventuale mancanza dei requisiti per l’iscrizione anagrafica non si riverbererebbe sul diritto dei ricorrenti al riconoscimento dello *status civitatis*, così come del tutto ininfluyente sarebbe la condotta, censurabile sul piano penalistico, di falsa attestazione della sussistenza della dimora abituale sul diritto dei ricorrenti alla iscrizione anagrafica e al riconoscimento della cittadinanza: la loro permanenza più o meno lunga sul territorio non rileverebbe infatti “*quale motivo ostativo, essendo appunto sufficiente, per scelta espressa del legislatore, l’esibizione del timbro sul passaporto*”.

Quanto infine alla mancata allegazione del documento di identità nella pratica di cittadinanza, i ricorrenti sostengono che “*esso è contenuto nelle richieste di registrazione anagrafica che, per prassi, venivano esaminate congiuntamente*”, con la conseguenza che, poiché il Comune di O. già disponeva dei loro passaporti, allegati alla richiesta di iscrizione anagrafica, la nuova allegazione era del tutto superflua.

§ 6. Le tesi difensive sostenute dai ricorrenti non possono trovare accoglimento in quanto in palese contrasto con le chiare disposizioni normative esaminate nei paragrafi che precedono.

Con riferimento al profilo dell’iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente del Comune di O., i ricorrenti ritengono che la residenza, codicisticamente intesa quale “*luogo in cui la persona ha la dimora abituale*”, non costituirebbe un presupposto fondamentale per il riconoscimento della cittadinanza, potendo bastare, ai fini dell’ottenimento dell’iscrizione anagrafica, la mera esibizione del timbro Schengen sul passaporto, tant’è che l’art. 1 della legge. 1228/1954, nel prevedere l’iscrizione nei registri della popolazione residente delle «*persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio*», avrebbe introdotto una “*residenza fittizia*”, «*più conforme alla finalità del procedimento de quo*», in forza della quale «*il soggetto si considera residente pur non essendolo*».

Ne discenderebbe, ai fini dell'avvio della pratica di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, la non necessità per il richiedente di assicurare una permanenza nel comune “*con connotazione di abitudine e stabilità di dimora*”.

Premesso che i ricorrenti non contestano il fatto di non aver avuto una dimora abituale nel Comune di O., ritenendo piuttosto tale requisito non prodromico e necessario al riconoscimento della cittadinanza, occorre rimarcare che la legge n. 1228/1954 e il D.P.R. 223/1989 impongono inequivocabilmente che l'iscrizione degli stranieri nell'anagrafe della popolazione residente di un Comune italiano sia soggetta a tre requisiti: la regolarità del soggiorno nel territorio italiano, l'effettiva permanenza nel territorio comunale e la volontà di ivi trattenersi per un apprezzabile periodo di tempo.

Come già ricordato, nella circolare ministeriale K.28.1, infatti, sono previste due distinte modalità di acquisizione dello *status civitatis*, a seconda che il procedimento venga espletato all'estero o in Italia. Nel primo caso, la richiesta deve essere formulata alle competenti autorità consolari italiane del Paese di provenienza del richiedente; nel secondo caso, la domanda deve essere presentata presso il Comune (italiano) di residenza dell'istante.

La scelta dell'una o dell'altra modalità è solo parzialmente rimessa alla discrezionalità del richiedente: l'avvio del procedimento presso gli uffici municipali (ossia in Italia) presuppone infatti che l'istante risulti formalmente iscritto nell'anagrafe della popolazione residente del comune a cui è presentata la richiesta di riconoscimento dello *status civitatis*. L'iscrizione anagrafica del richiedente figura dunque espressamente tra le «*condizioni preliminari per il riconoscimento della cittadinanza italiana*» da parte del comune.

Tale disciplina ha una portata generale e non trova alcuna deroga in favore di chi - come accaduto nel caso di specie - abbia chiesto l'iscrizione anagrafica ai fini dell'avvio della procedura di riconoscimento della cittadinanza italiana. A costoro, per espressa previsione della Circolare K.28.1 del 1991, si applica la normativa ora richiamata.

Come chiarito nel § 4.2, il requisito della regolare permanenza in Italia deve considerarsi soddisfatto qualora sul documento di viaggio del richiedente sia stato apposto il c.d. timbro Schengen e, al momento della richiesta di iscrizione anagrafica, non sia spirato il termine di tre mesi dalla sua apposizione.

In definitiva, l'apposizione del timbro Schengen sul documento di viaggio - sufficiente ai limitati fini della dimostrazione della regolarità del soggiorno - non è tuttavia da sola sufficiente a legittimare l'iscrizione dello straniero nell'anagrafe della popolazione residente di un Comune italiano, dovendo sussistere gli ulteriori requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla legge, tra i quali - come indicato dagli stessi ricorrenti - il “certificato di residenza”.

Contrariamente a quanto da questi prospettato, tale timbro non fa venir meno la necessaria presenza degli ulteriori requisiti di carattere oggettivo (stabile permanenza nel territorio comunale da accertare a cura dell'Ufficiale di anagrafe ex art. 19 D.P.R. n. 223/89) e soggettivo (volontà di permanere nel territorio comunale), espressamente richiesti ai fini dell'iscrizione del richiedente nel registro della popolazione residente.

Sul punto, le disposizioni richiamate dalla difesa in ordine alle «*persone senza fissa dimora*» non introducono alcuna deroga. Si è già visto infatti come tale disciplina postuli che il soggetto, pur non disponendo di una condizione abitativa stabile, permanga nel territorio comunale e voglia (o debba) trattenervisi per un periodo significativo, tanto che l'assenza di un domicilio all'interno del comune comporta *ipso facto* che la persona si considera residente nel comune di nascita.

E' di tutta evidenza che le norme sulle persone senza fissa dimora mirano ad impedire che proprio la mancata disponibilità di un alloggio si traduca nell'esclusione dai registri anagrafici, ciò che impedirebbe al comune di svolgere compiti ed erogare servizi ad esso deputati e, specularmente, al soggetto di fruirne. Non va infatti dimenticato che l'iscrizione nell'anagrafe dei residenti costituisce condizione per accedere a numerosi servizi ed erogazioni pubbliche, quali – tra gli altri – le misure di politiche attive del lavoro, la determinazione del valore ISEE, o ancora il rilascio (o il rinnovo) della patente di guida.

Lungi dunque dall'istituire una “residenza senza domicilio”, come affermato dai ricorrenti, le norme da ultimo richiamate ribadiscono la necessità della permanenza nel territorio comunale, limitandosi ad includere coloro che, per ventura o per scelta, non dispongano di un alloggio fisso. Non vi è pertanto alcuna “finzione di residenza” a favore di questi ultimi.

Questione diversa (e irrilevante ai nostri fini) è la prassi dei Comuni italiani, richiamata dai ricorrenti, di indicare fittiziamente la sede del Comune o altra via, quale recapito delle persone senza fissa dimora. Si tratta di una prassi assunta a soli fini statistici e prevista dal Regolamento Anagrafico ISTAT (cfr. *Metodi e Norme – Anagrafe della Popolazione*, Ed. 1992, Serie B, n. 29), in analogia con quanto avviene per il Censimento generale della popolazione.

Tale prassi non incide sulla necessità per il soggetto che intenda ottenere l'iscrizione anagrafica di stabilire nel Comune la sede dei propri affari e interessi. D'altronde, come evidenziato nel menzionato Regolamento Anagrafico ISTAT, «*il domicilio, e cioè il luogo in cui una persona stabilisce la sede principale dei suoi affari e interessi, è l'unico elemento che possa legare il senza fissa dimora ad un determinato Comune; inoltre l'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio viene incontro ai legittimi interessi del cittadino senza fissa dimora,*

conferendogli la possibilità di iscriversi nell'anagrafe di quel Comune che possa essere considerato [...] come quello dove più frequentemente egli fa capo, ovvero ha dei parenti o un centro di affari o un rappresentante o addirittura il solo recapito e che per lui sia più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti» (pag. 41).

Non può infine legittimamente sostenersi, come pare prospettato dai ricorrenti, che esista un *favor* per coloro che intendano avviare la procedura per il riconoscimento della cittadinanza italiana e che a costoro sia concesso, in deroga alla disciplina vista finora, di figurare come residenti nel Comune senza avervi stabilito il proprio domicilio. Tale interpretazione non trova alcun appiglio normativo e appare smentita dalla lettera della menzionata Circolare K.28.1 del 1991, che prevede come condizione preliminare per il riconoscimento della cittadinanza italiana, l'iscrizione anagrafica dei "*cittadini stranieri di ceppo italiano*", entrati in Italia con passaporto straniero, secondo le modalità disciplinanti l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente.

Peraltro il Consiglio di Stato, nel parere n. 4849/2012 reso in merito all'interpretazione della disposizione di cui all'art. 1 comma 2 della legge n. 1228/1954, come modificata dall'art. 1 comma 18 della legge n. 94/2009 (in base alla quale "*l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie*"), ha fornito un'interpretazione della disposizione in commento alla luce dei principi e delle finalità proprie della disciplina anagrafica (legge n. 1228 del 1954 e D.P.R. n. 223 del 1989).

In particolare ha affermato che l'iscrizione all'anagrafe o nei registri della popolazione residente costituisce un diritto e un dovere di ogni cittadino italiano e straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale. L'anagrafe registra coloro che hanno fissato nel comune la propria residenza, nonché coloro che, in quanto senza fissa dimora, hanno stabilito nel comune il proprio domicilio (art. 1, comma 3, legge n. 1228 del 1954). A ciò si correla la funzione dei registri anagrafici, che è quella di rilevare - sia sotto in profilo individuale che familiare - le posizioni dei cittadini presenti sul territorio.

Difettando dunque in capo ai ricorrenti il requisito della residenza, intesa quale permanenza di un soggetto in un determinato luogo e intenzione di abitarvi stabilmente, non sussistono i presupposti per il riconoscimento - nei confronti degli stessi - del diritto all'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente di O., presupposto indispensabile per i provvedimenti di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* di competenza di tale Comune.

§ 7. Quindi, al netto della sussistenza dei requisiti per la residenza nel Comune di O., secondo i ricorrenti l'iscrizione anagrafica di un soggetto nella popolazione residente di un comune italiano non sarebbe - in ogni caso - atto prodromico all'avvio della procedura per il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* dinanzi al medesimo comune. Essa sarebbe un «passaggio eventuale di un iter amministrativo [...] privo di nesso teleologico rispetto all'atto di riconoscimento della cittadinanza». L'inserimento nelle liste dei residenti avrebbe come unica funzione quella di «radicare la competenza», ossia individuare l'Amministrazione competente a istruire il procedimento ed eventualmente riconoscere la cittadinanza.

Tali ulteriori indicazioni non colgono nel segno.

La disciplina di carattere primario e secondario richiamata in precedenza (§ 4) chiarisce in modo inequivoco che l'iscrizione del richiedente nell'anagrafe della popolazione residente è condizione preliminare per l'avvio della procedura per il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, come peraltro testualmente recita la circolare ministeriale K.28.1.

In mancanza di tale requisito, ove cioè il richiedente non risulti formalmente residente in un comune italiano, il soggetto è tenuto a incardinare il procedimento dinanzi alle competenti autorità consolari italiane del Paese d'origine.

È necessario perciò distinguere a seconda che la domanda sia proposta all'estero (in sede consolare) o in Italia (in sede comunale). L'iscrizione nell'anagrafe dei residenti è necessaria soltanto in quest'ultimo caso. Se è pertanto corretto, in termini assoluti, affermare che l'iscrizione anagrafica sia un passaggio eventuale dell'iter procedimentale per il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, detta iscrizione è però indispensabile - ossia passaggio necessario del procedimento - per chi intenda chiedere il riconoscimento dello *status civitatis* in Italia, essendo in questo caso tale riconoscimento subordinato «al verificarsi di determinate condizioni ed al documentato accertamento di alcune essenziali circostanze».

Non appare pertanto condivisibile l'affermazione dei ricorrenti secondo cui «la legge n. 91/92 consente ma non impone la fissazione di una residenza in Italia, con la conseguenza che la previsione di una residenza non è funzionalmente stabilita quale atto prodromico al riconoscimento della cittadinanza»: nella misura in cui la circolare K.28.11 del '91 esclude che lo straniero non residente possa incardinare il procedimento presso l'ufficio municipale, essa stabilisce che la residenza in un comune italiano è atto funzionalmente prodromico all'avvio del procedimento in Italia.

Tale considerazione consente di affrontare l'ulteriore osservazione prospettata dai ricorrenti, ossia l'autonomia del procedimento di iscrizione anagrafica rispetto a quello di riconoscimento dello *status civitatis*.

Per le ragioni illustrate, il comune italiano cui sia presentata una domanda di *status* da parte di uno straniero che non sia ivi residente (perché non residente in Italia o perché residente in altro comune) è privo del potere di riconoscere la cittadinanza italiana del richiedente. Ove il comune si pronunciasse, il provvedimento emesso sarebbe non già annullabile per incompetenza (a norma dell'art. 21-*octies* della legge n. 241/1990), bensì nullo per difetto assoluto di attribuzione (a norma dell'art. 21-*septies* della legge n. 241/1990). Ne consegue che il mancato perfezionamento del procedimento di iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, lungi dal rappresentare un'illegittimità insuscettibile di comunicarsi al procedimento di *status*, impedisce *in nuce* al comune di pronunciarsi sullo *status civitatis* e comporta il travolgimento degli effetti del provvedimento eventualmente emesso.

Nel caso di specie, i ricorrenti non avevano diritto, per le ragioni sopra illustrate, all'iscrizione nell'anagrafe residenti del Comune di O.. In mancanza del requisito necessario a radicare la competenza funzionale di tale comune, il provvedimento di concessione dello *status civitatis* doveva considerarsi nullo e improduttivo di effetti sul piano giuridico.

§ 8. Quanto alla mancata allegazione dei documenti di identità alle domande di riconoscimento dello *status civitatis*, i ricorrenti affermano che, per prassi, la richiesta di registrazione anagrafica e quella di concessione della cittadinanza venivano esaminate congiuntamente e i documenti allegati soltanto alla prima. Poiché dunque l'Amministrazione comunale era già in possesso della relativa documentazione, appariva superflua l'ulteriore allegazione dei documenti di identità alla domanda di cittadinanza, trovando tale affermazione giustificazione nella giurisprudenza amministrativa che non richiede, ove si tratti del medesimo procedimento, di una nuova produzione del documento già agli atti del Comune.

Trattasi di argomentazione non condivisibile.

A prescindere dal rilievo che tale profilo di illegittimità resta assorbito dal difetto assoluto di attribuzione in capo al Comune di O., del tutto sprovvisto del potere di pronunciarsi sulla domanda di *status* proposta dagli odierni ricorrenti, con la conseguenza che alcuna rilevanza assume il fatto che il documento di riconoscimento fosse o meno allegato alla domanda di *status*, va in ogni caso osservato che, secondo il costante insegnamento del Consiglio di Stato, l'allegazione della copia del documento d'identità del sottoscrittore della dichiarazione

sostitutiva, prescritta dall'art. 38, 3° co. D.P.R. n. 445/2000, è adempimento inderogabile, atto a conferire legale autenticità alla sottoscrizione apposta in calce alla dichiarazione e - soprattutto - giuridica esistenza ed efficacia all'autocertificazione (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 20 agosto 2018, n. 4059; in senso conforme Cons. Stato, Sez. V, 26 marzo 2012, 1739).

Detta allegazione costituisce pertanto «*elemento integrante della fattispecie normativa, teso a stabilire [...] un collegamento tra la dichiarazione ed il documento, e a comprovare il nesso di imputabilità soggettiva della dichiarazione al soggetto che la presta*» (*ex multis*, Cons. Stato, VI, 2 maggio 2011, n. 2579; VI, 4 giugno 2009, n. 3442; V, 7 novembre 2007, n. 5761; 11 maggio 2007, n. 2333).

Ne discende che l'assenza, nel distinto e successivo procedimento di riconoscimento della cittadinanza, della copia fotostatica di un documento di identità a conferma della riferibilità della dichiarazione al soggetto interessato determina la giuridica inesistenza della dichiarazione sostitutiva e, *a fortiori*, la sua insuscettibilità a produrre effetti.

§ 9. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo, tenuto conto dei valori minimi indicati dal D.M. n. 55/2014 per le controversie di valore indeterminabile stante l'identità di posizione processuale dei ricorrenti.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza e deduzione,

1. dichiara il difetto di legittimazione passiva del Comune di O.;
2. rigetta il ricorso;
3. condanna i ricorrenti, in via solidale fra loro, al pagamento delle spese di lite che si liquidano in favore di ciascuno dei resistenti in € 3.972,00 per compensi, oltre spese generali nella misura del 15 %, c.p.a. e i.v.a.;

Si comunichi.

Così deciso in Milano, il 20 giugno 2019.

Il Giudice
Laura Sara Tragni