

N. R.G. [REDACTED]



**TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA**

**SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE**

In composizione monocratica, nella persona della Giudice dott.ssa Silvia Albano  
ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nella causa civile di primo grado iscritta al n. r.g. [REDACTED] promossa da:

[REDACTED] nato in [REDACTED] il [REDACTED] (C.F. [REDACTED]),  
rappresentato e difeso dall'Avv. EUGENIA BARONE  
ADESI;

- ricorrente -

contro

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI**, in persona del ministro p.t.,  
rappresentato ex lege dall'Avvocatura dello Stato

- resistente -

OGGETTO: rilascio visto per ricongiungimento familiare

**Ragioni di fatto e di diritto della decisione**

Il ricorrente, cittadino del [REDACTED] e titolare dello status di rifugiato, dopo avere ottenuto il nulla osta al ricongiungimento con la moglie e i due figli minori residenti in [REDACTED] si è visto negare il visto di ingresso per la minore (all'epoca della domanda) [REDACTED], che – secondo le risultanze del test del DNA effettuato - non risultava biologicamente sua figlia.

Egli ha dunque impugnato il diniego evidenziando che il rigetto della richiesta di ricongiungimento, fondata esclusivamente sull'esito negativo del test del DNA, risultava totalmente illegittima e pretestuosa, laddove egli ha sempre considerato la minore a tutti gli effetti suo figlia, avendola riconosciuta già nell'atto di nascita e cresciuta assieme alla moglie; che aveva scoperto solo a seguito dell'esito del test del DNA di non essere il genitore biologico della minore [REDACTED]; che la figlia era affidata ad una zia, recentemente deceduta, e stava vivendo un grave trauma poiché costretta a vivere lontano dal padre e dai fratelli, tutti ormai stabiliti in Italia; che a seguito del decesso della zia la figlia si trovava completamente abbandonata a se stessa in [REDACTED], che l'esame del DNA era stato svolto in violazione della normativa vigente in quanto era previsto come ultima ratio in caso i documenti non fossero sufficienti a fornire prova del rapporto di filiazione.

Il Ministero si è costituito in giudizio affermando la piena legittimità del provvedimento di diniego, determinato dall'esito negativo del test del DNA che ha dunque sancito l'assenza del legame di filiazione.

\*\*\*

Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Nel caso di specie l'esito del test del DNA con il quale è stata accertata l'assenza del legame filiale tra il ricorrente e la figlia [REDACTED] non può ritenersi ragione sufficiente a giustificare il provvedimento di diniego del visto di ricongiungimento familiare emesso dall'Ambasciata d'Italia ad [REDACTED]





Occorre infatti sottolineare che l'odierno ricorrente aveva riconosciuto la minore, crescendola insieme alla seconda moglie dalla quale aveva avuto un altro figlio. Risulta poi che il ricorrente l'ha mantenuta anche agli studi dopo essere arrivato in Italia.

Da tali risultanze si può dunque dedurre che si sia di fronte ad un nucleo familiare stabile nel quale la minore [REDACTED] ha riconosciuto fin dalla prima infanzia il sig. [REDACTED] di cui porta il cognome, come suo genitore (non è implausibile, peraltro, che questi ignorasse di esserne il genitore biologico, come prova indirettamente il fatto che si sia prestato senza obiezione alcuna ed eseguire il test del DNA).

Senza contare che parte resistente nulla ha allegato in ordine alla ritenuta necessità di ricorrere al test del DNA, che dovrebbe costituire l'ultima ratio in mancanza di documenti ufficiali in ordine al legame di parentela e qualora non possano sopperire altri elementi di prova (quali le dichiarazioni orali o scritte dei richiedenti, i colloqui con i familiari, materiale audiovisivo o fotografico, invio di somme di denaro ecc.) e permangano seri dubbi o esistano forti indizi di intenti fraudolenti.

Ora, la nota dell'UNHCR del giugno 2008 *"sul test del DNA per stabilire relazioni familiari nel contesto dei rifugiati"* al punto 13 ribadisce: *"...In linea con quanto affermato in precedenza, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ritiene che si possa ricorrere al test del DNA per verificare relazioni familiari solo laddove rimangano seri dubbi dopo che siano stati esaminati tutti i tipi di prove o laddove vi siano forti indicazioni di intento fraudolento e il test del DNA sia considerato come l'unica risorsa attendibile per dimostrare o smentire la frode"*; ma al successivo punto 14 l'alto commissariato così prosegue: *"... Anche se non viene stabilita l'esistenza di un legame di sangue, ciò non implicherebbe necessariamente l'intenzione di commettere una frode. Dovrebbero essere considerate le dimensioni culturali e sociali delle relazioni familiari attribuite. Nel contesto dei rifugiati, la natura delle relazioni familiari attribuite dovrebbe essere intesa sulla base del background sociale e culturale del rifugiato. L'UNHCR ritiene inoltre che gli individui saranno meno inclini a sostenere legami di sangue inesistenti se sono fiduciosi che le persone che hanno sempre trattato e considerato come parte della famiglia e con cui hanno sviluppato forti vincoli personali, o laddove vi sia mutua dipendenza, saranno considerate come parte della famiglia ai fini del ricongiungimento familiare"*. Ed ancora al punto 15: *"... Si può affermare che non vi è una singola e universale definizione di "famiglia". Il diritto internazionale ne riconosce una varietà di forme. Il Comitato per i Diritti Umani ha commentato, in relazione all'articolo 23 del ICCPR11, che al termine "famiglia" dev'essere assegnata un'interpretazione ampia in modo da "includere tutti coloro che compongono la famiglia come inteso nella società dello Stato parte interessato"*.


Il ricongiungimento del ricorrente con la sola moglie e i figli biologici priverebbe la figlia [REDACTED] del sostegno di colui che ha da sempre considerato come suo padre e verrebbe a violare il diritto del fanciullo all'unità di quella che da sempre costituisce la sua famiglia in contrasto con il suo superiore interesse, sancito nell'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 24 novembre 1989, ratificata con la legge n. 176 del 27 maggio 1991 ("In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente") e ribadito con l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali





dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che, ai sensi dell'art. 6 del trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha lo stesso valore giuridico dei trattati ("In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente."), ma desumibile anche dagli articoli 2 (applicabile anche agli stranieri maggiorenni o minori: Corte cost. n. 199 del 1986; n. 203 del 1997 e n.376 del 2000) e 30 Cost., trovando applicazione anche in materia di disciplina interna dell'immigrazione, come previsto dal 3° comma dell'art. 28 del d.lgs. n. 286 del 1998 ("In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176"). La norma non può che essere letta nel senso di aprire la via ad una interpretazione estensiva del catalogo dei legami familiari indicati nel successivo art. 29, laddove vedano coinvolti persone minori di età, cui deve essere consentito di preservare il contesto di accudimento primario al quale fanno riferimento al momento della richiesta di ricongiungimento.

Tra l'altro gli stati familiari per essere autentici non devono corrispondere necessariamente al fatto naturale della filiazione, specie dove sia consolidato il possesso di stato (regola che peraltro vale anche nel nostro paese, specie dopo la riforma della filiazione del 2012).

Per le ragioni suddette, sussistono dunque gli elementi per disporre il rilascio a favore di  di un visto di ricongiungimento familiare con l'odierno ricorrente ai sensi dell'art.29 lett.b) D.lgs.286/1998.

L'amministrazione eccepisce il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla domanda di risarcimento del danno per il diniego di rilascio del visto.

Il rapporto di connessione esistente tra la domanda necessariamente rivolta al giudice ordinario di rilascio del visto e quella di risarcimento dei danni cagionati per la lesione del diritto all'unità familiare, posto anche in relazione con la derogabilità della competenza relativa a quest'ultima, riconducibile agli artt. 19 e 20 cod. proc. civ., consente di ritenerne ammissibile la proposizione cumulativa dinanzi al Giudice esclusivamente e inderogabilmente competente in ordine alla prima, ai sensi dell'art. 20, comma secondo, del d.lgs. n. 150 del 2011 (così Cass. n. 23412/2019).

Nel merito, occorre evidenziare che, per costante giurisprudenza, nel caso di illegittimo esercizio di funzioni amministrative, per accertare la responsabilità della Pubblica Amministrazione occorre verificare la sussistenza dell'elemento soggettivo, secondo quanto previsto dall'art. 2043 c.c. che richiede perché possa ravvisarsi un illecito aquiliano l'accertamento del dolo o della colpa in capo al soggetto agente, elemento soggettivo che richiede uno specifico accertamento fondato sulla valutazione della condotta della Pubblica Amministrazione e, in particolare, sul rispetto dei principi di imparzialità, correttezza e buona amministrazione che devono connotare l'azione amministrativa: *"Nel caso in cui sia stata introdotta, davanti al giudice ordinario, .... una domanda risarcitoria ex art. 2043 cod. civ. nei confronti della P.A. per illegittimo esercizio di una funzione pubblica, questi dovrà procedere, in ordine successivo, alle seguenti indagini: a) in primo luogo, dovrà accertare la sussistenza di un evento dannoso; b) dovrà, poi, stabilire se l'accertato danno sia qualificabile come ingiusto, in relazione alla sua incidenza su di un interesse rilevante per l'ordinamento (a prescindere dalla*





*qualificazione formale di esso come diritto soggettivo); c) dovrà, inoltre, accertare, sotto il profilo causale, facendo applicazione dei criteri generali, se l'evento dannoso sia riferibile ad una condotta della P.A.; d) infine, se detto evento dannoso sia imputabile a responsabilità della P.A. tale imputazione non potrà avvenire sulla base del mero dato obiettivo della illegittimità del provvedimento amministrativo - in relazione al cui accertamento, peraltro, non è ravvisabile la necessaria pregiudizialità del giudizio di annullamento davanti al giudice amministrativo, potendo, al contrario, detto accertamento essere svolto dal giudice ordinario nell'ambito dell'esame della riconducibilità della fattispecie sottoposta al suo esame alla nozione di fatto illecito delineata dall'art. 2043 cod. civ., - richiedendo, invece, una più penetrante indagine in ordine alla valutazione della colpa, che, unitamente al dolo, costituisce requisito essenziale della responsabilità aquiliana. La sussistenza di tale elemento sarà riferita non al funzionario agente, ma alla P.A. come apparato, e sarà configurabile qualora l'atto amministrativo sia stato adottato ed eseguito in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione alle quali deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa, e che il giudice ordinario ha il potere di valutare, in quanto limiti esterni alla discrezionalità amministrativa. (Cass. SS.UU. 22 luglio 1999 n. 500; da ultimo Cass. Sez. 3, Sentenza n. 23170 del 31/10/2014).*

Peraltro, atteso che il risarcimento non è una conseguenza automatica dell'annullamento giurisdizionale del provvedimento illegittimo, la domanda di risarcimento dei danni risulta regolata dal principio dell'onere della prova di cui all'art. 2697 c.c., in base al quale chi vuole far valere un diritto in giudizio deve far valere i fatti che ne costituiscono il fondamento, richiedendosi che venga allegata e provata dal danneggiato, oltre alla lesione della situazione soggettiva di interesse tutelata dall'ordinamento, la sussistenza di un danno ingiusto, del nesso causale tra condotta ed evento, nonché la colpa o il dolo dell'amministrazione.

Nel caso di specie sebbene l'amministrazione abbia proceduto al test del DNA solo sulla base di un'astratta mancanza di attendibilità degli atti dello stato civile dei paesi africani, non attenendosi alla normativa in materia che vede l'esame del test del DNA come ultima ratio all'esito di accertamenti volti a verificare l'effettivo possesso dello stato di figlio al di là del legame biologico, non può ritenersi che il rifiuto del visto sia conseguente a un suo comportamento colpevole, posto che è stato comunque determinato dall'esito negativo del test del DNA.

La domanda di risarcimento del danno deve, pertanto essere rigettata.

Sussistono giusti motivi, in considerazione dell'ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello stato, per dichiarare le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale, visto l'art.702 bis c.p.c, così dispone:

rigetta il ricorso

- accoglie il ricorso e per l'effetto ordina all'Ambasciata d'Italia ad [REDACTED] il rilascio di un visto di ingresso a favore di [REDACTED] nata ad [REDACTED] il [REDACTED] per ricongiungimento familiare con il padre [REDACTED], nato in [REDACTED], il [REDACTED];
- rigetta la domanda di risarcimento del danno proposta dal ricorrente;
- dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

Così deciso in Roma, il 26/09/2020

