

**Tar Lazio, Sez. I ter, Sent. n. 1245 del 6 febbraio 2009,  
Pres. Giulia, Rel. Morabito. M.R.M. - Ministero  
dell'interno.**

**Massima e/o decisione:**

Sul ricorso n. 12342/2005-R.G. proposto dalla sig.ra M. R. M., rappresentata e difesa dall'avv. M.S. Masini, presso il cui studio in Roma, via della Vite n. 7, è elettivamente domiciliata;

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato; per l'annullamento

del d.m. 25.6.2003, successivamente notificato, di reiezione dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 15.1.2009 la relazione del Consigliere Pietro Morabito ed uditi gli avvocati di cui al verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:  
FATTO

Con l'atto introduttivo dell'odierno giudizio, la ricorrente si è gravata avverso il provvedimento con cui il Ministero dell'Interno ha respinto l'istanza di naturalizzazione italiana (che essa ricorrente aveva avanzato ai sensi dell'art. 9 lett. f) della legge n. 91 del 1992) traendone argomento:

dalla mancanza di reddito proprio;

nella considerazione che con l'invocata naturalizzazione l'interessata verrebbe a fruire delle provvidenze gravanti sub bilancio statale e riconosciute ai concittadini in precarie condizioni economiche.

È stato azionato un unico complesso motivo di gravame articolato in più profili di doglianza ai quali verrà riservata trattazione nel prosieguo della presente decisione. In seno al gravame è stata collocata apposita domanda risarcitoria dei danni patiti e patienti a causa dell'impugnato diniego.

L'evocata amministrazione si è costituita in giudizio per il tramite del Pubblico Patrocinio con mero atto di stile cui ha fatto seguito la produzione di nota di controdeduzioni corredata dell'istanza di naturalizzazione prodotta dall'interessata. Quest'ultima, dal canto suo, ha insistito per l'accoglimento del gravame con memoria conclusionale depositata il 30.12.2008.

All'udienza del 15.1.2009 la causa è stata trattenuta per la relativa decisione.

DIRITTO

I)- Preliminare, ai fini dello scrutinio del quale il Collegio è investito, è la trattazione della doglianza con la quale si assume, a fondamento della denunciata illegittimità del provvedimento avverso, il superamento del termine massimo di 730 giorni previsto, dall'art. 3 del d.P.R. n. 362 del 1994, per la definizione del procedimento avviato dalla p.a in esito alla produzione (avvenuta il 19.1.2001) dell'istanza di naturalizzazione da parte dell'interessata. Nel caso di specie, sostiene la ricorrente, il decreto, pur se emesso prima è stato a lei

notificato dopo la scadenza del termine sopra indicato, con violazione della norma sopra richiamata e conseguente illegittimità dell'atto.

La doglianza è infondata per più ordini di ragioni.

In primo luogo il termine fissato dall'art. 3 del d.P.R. sopra evocato attiene alla definizione del procedimento avviato, come detto, con l'istanza di parte: definizione che ha luogo con l'adozione dell'atto e non con la sua notificazione che è, a sua volta, disciplinata da altra disposizione (art. 4) ed in relazione al giuramento da prestarsi una volta concessa la cittadinanza.

In secondo luogo la previsione regolamentare in parola attua, con riferimento al procedimento di naturalizzazione italiana, il disposto degli artt. 2 e 4 della legge n. 241 del 1990; il che significa che la violazione di tale termine consente all'interessato (senza il filtro della previa intimazione e/o diffida ad adempiere richiesta nell'Ordinamento antecedente alla legge n. 80 del 2005) di adire direttamente il Giudice amministrativo per far dichiarare l'illegittimità del silenzio inadempimento ed ordinare all'amministrazione di provvedere, pena la nomina di un Commissario ad acta, nel termine imposto.

Il superamento del termine di cui all'art. 3 del d.P.R. n. 362/1994 non comporta, pertanto, con riguardo ai procedimenti relativi alla concessione della cittadinanza italiana ex art. 9 della legge n. 91 del 1992, in alcun caso, l'illegittimità del provvedimento conclusivo con riveniente infondatezza della censura di cui trattasi. Ragioni di comodità espositiva e di chiara connessione con la doglianza appena scrutinata inducono ad affrontare nel corrente paragrafo la domanda che la ricorrente ha parimenti azionato al fine di ottenere il risarcimento dei danni che essa assume sofferti a cagione del ritardo frapposto dalla p.a. nel definire la sua istanza: ritardo comprovato dalla violazione delle regole procedurali innanzi citate e dunque lesivo di un interesse legittimo dell'istante che, ex sé ed indipendentemente dal contenuto favorevole o negativo del provvedimento finale, deve essere risarcito. Sembra dunque prospettare l'interessata che l'interesse procedimentale al rispetto dei tempi del procedimento debba ricevere, in ogni caso, oltre che una tutela sul piano dei rimedi strettamente processuali (per es. in sede di azione avverso il silenzio), una tutela risarcitoria per equivalente.

Ora in tema di danno da ritardo in giurisprudenza si registra una diversità di opinione su un punto centrale: se il danno sia risarcibile o meno indipendentemente dalla spettanza del bene della vita, cioè indipendentemente dal fatto che il privato abbia titolo al rilascio del provvedimento richiesto. In altri termini, la domanda che si pone è se a fondare un titolo risarcitorio sia sufficiente la mera violazione di obblighi di correttezza e buona fede nello svolgimento del procedimento, nella specie, il mancato rispetto dei tempi del procedimento. Un primo orientamento giurisprudenziale, nel delineare una responsabilità dell'amministrazione da contatto qualificato (Cass. 10 gennaio 2003 n. 157; Cons. Stato VI, 20 gennaio 2003 n. 204 e 15 aprile 2003 n. 1945), ha posto in rilievo come, nel nuovo modello di azione amministrativa introdotto dalla legge n. 241, possano assumere rilevanza autonoma, rispetto all'interesse legittimo al bene della vita, posizioni soggettive di natura strumentale che mirano a disciplinare

il procedimento amministrativo secondo criteri di correttezza, idonei a ingenerare, con l'affidamento del privato, «un'aspettativa qualificata» al rispetto di queste regole (che non sono riguardate alla stregua di «norme neutre», inidonee a radicare posizioni soggettive), con la conseguenza che «la selezione degli interessi giuridicamente rilevanti non può essere effettuata con riguardo al solo bene finale idealmente conseguibile» (Cass. n. 157 del 2003, citata); sicché il privato ha titolo a una risposta certa e tempestiva a prescindere dal contenuto della stessa. In tale prospettiva, sarebbe enucleabile dal novero degli interessi pretensivi, e piuttosto accanto a essi, un ambito di interessi procedimentali, la cui violazione integrerebbe un titolo di responsabilità idoneo a fondare un danno risarcibile diverso e autonomo rispetto alla lesione del bene della vita. A tale categoria di interessi procedimentali sarebbe ascrivibile il danno da ritardo, sicché il privato avrebbe titolo ad agire per il risarcimento del danno subito in conseguenza della mancata emanazione del provvedimento richiesto nei tempi previsti; e indipendentemente dalla successiva emanazione e dal contenuto di tale provvedimento. Secondo un altro orientamento - che è allo stato prevalente nella giurisprudenza amministrativa - il danno da ritardo è risarcibile solo se il privato abbia titolo al rilascio del provvedimento finale, se cioè gli spetti il «bene della vita» (Ad. Pl. 15 settembre 2005, n. 7 che ha escluso la risarcibilità del danno da mero ritardo). Nell'ambito di tale indirizzo giurisprudenziale vi è poi chi ritiene che il titolo andrebbe accertato azionando il procedimento del silenzio e sindacando il successivo diniego espresso, e chi, invece, è dell'avviso che il giudice, adito in sede risarcitoria, dovrebbe effettuare un giudizio prognostico sulla spettanza del titolo, ai soli fini del risarcimento (cfr., Cass.civ. I<sup>^</sup>, n. 12455 del 2008 che, in sostanziale aderenza all'Ad.Pl. n. 7 del 2005, afferma che l'accertata illegittimità della condotta della P.A. o di suo organi, derivante dal ritardo, dall'inerzia o dalla mancata istruzione del procedimento, che si traducono nella violazione dell'obbligo di portarlo comunque a compimento (in modo favorevole o sfavorevole per l'istante), non è sufficiente ai fini dell'affermazione della responsabilità aquiliana, occorrendo altresì che risulti danneggiato l'interesse al bene della vita al quale è correlato l'interesse legittimo dell'istante, e che detto interesse risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo. E con specifico riguardo al rilascio di una concessione edilizia, la Suprema Corte ha precisato che l'accertamento di tale interesse implica un giudizio prognostico sulla fondatezza dell'istanza, da condursi in riferimento alla normativa di settore ed agli elementi offerti dall'istante, onde stabilire se costui fosse titolare di una situazione suscettibile di determinare un oggettivo affidamento circa la conclusione positiva del procedimento).

Pur se la tematica di cui trattasi è innegabilmente affascinante, nondimeno, ai fini dello scrutinio di cui è investito, il Collegio ritiene di doversi sottrarre all'ulteriore approfondimento della stessa una volta considerato:

- che, nel caso di specie, il procedimento di cui trattasi è stato definito nei termini regolamentari previsti (essendo

risultata fuori termine la sola fase di notifica del provvedimento);

- che la domanda risarcitoria prodotta dall'interessata non trova il conforto della giurisprudenza prevalente in materia;

- che l'interessata non ha documentato la concreta sussistenza di alcun danno derivatile dal prolungato stato di incertezza sulla sorte della sua istanza così come ha ommesso di indicare le, genericamente dichiarate, "altre direzioni" cui avrebbe potuto indirizzare le proprie aspettative.

II)- Recuperando ora l'ordine di esposizione delle doglianze della ricorrente occorre soffermarsi sui primi due profili censori.

Deduce la ricorrente che l'art. 9 lett. f) richiede ai fini della concessione della cittadinanza italiana la legittima residenza decennale nel territorio della Repubblica: requisito da essa posseduto. Non solo. Essa ricorrente ha esibito tutti i documenti richiesti dall'art. 1 della legge n. 91 del 1992, di tal ché la sua domanda era corredata di tutti gli atti prescritti. In ogni caso, poi, avendo essa dichiarato di svolgere l'attività di collaboratrice domestica l'amministrazione, ove ritenuta incompleta la domanda, avrebbe dovuto invitarla a provvedere alla sua integrazione come prescritto dall'art. 2 c. 2 del d.P.R. n. 362 del 1994: norma all'evidenza violata nel caso di specie. Nessuna delle doglianze sopra sintetizzate è condivisibile. Non lo è la prima in quanto, per pacifica quanto datata giurisprudenza, ove si verta (come nel caso di specie) in materia di concessione della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, l. 5 febbraio 1992 n. 91, l'Amministrazione gode di un ampio potere di valutazione discrezionale circa l'esistenza di un'avvenuta integrazione dello straniero in Italia, tale da poterne affermare la compiuta appartenenza alla comunità nazionale. In altri termini, la concessione della cittadinanza non costituisce per il richiedente un diritto che il Paese ospite deve necessariamente e automaticamente riconoscergli ove riscontri la sussistenza di determinati requisiti e l'assenza di fattori ostativi, bensì rappresenta il frutto di un'attenta ponderazione dell'interesse pubblico ad accogliere stabilmente all'interno dello Stato comunità un nuovo componente e dell'attitudine dello stesso ad assumersene anche tutti i doveri ed oneri (cfr., sul principi ex multis, Cons.St. n. 798 del 1999).

Non è fondata la seconda doglianza in quanto trascura:

- che l'art. 1 c. 4 del regolamento dalla stessa ricorrente evocato a supporto della censura ha autorizzato il Ministro dell'Interno ad emanare con proprio decreto, con riguardo alle istanze di naturalizzazione di cui all'art. 9 della Legge n. 91 del 1992, disposizioni concernenti l'allegazione di documenti *ulteriori* a quelli indicati nel comma 3 dello stesso articolo;

- che il Ministro dell'Interno si è avvalso di tale facoltà adottando il d.m. 22.11.1994 (citato nella memoria difensiva della resistente e, di recente, modificato dal d.m. 7.10.2004 in una parte non interessante l'odierna controversia) il quale ha previsto, fra l'*ulteriore* documentazione da unire a corredo della domanda di concessione, la produzione di *copia autenticata del modello 740 o 101 ovvero certificazione rilasciata dal competente Ufficio delle Imposte Dirette circa le dichiarazioni dei*

*redditi prodotte nel triennio immediatamente antecedente la presentazione della domanda.*

È altresì infondato il terzo profilo di doglianza in quanto l'interessata ha presentato la propria domanda compilando un modello stampato predisposto dall'amministrazione nella cui pag. 6 è prescritta l'allegazione in fotocopia della dichiarazione dei redditi degli ultimi tre anni con la precisazione della necessaria indicazione anche dell'assenza di redditi: tale voce, unica, è rimasta senza corredo di atti e senza dichiarazione aggiunta.

A tanto aggiungasi che, contrariamente a quanto sostenuto a pag. 4 del gravame, nessuno dei documenti allegati all'istanza di naturalizzazione (ed esibiti da entrambe le parti in causa) attesta che l'interessata fosse iscritta nella "categoria Inps" relativa all'attività di collaboratrice domestica esercitata (recte: che risultava esercitare alla data dell'1.2.2001 come evincesi unicamente dalla Carta di soggiorno a tempo indeterminato rilasciata in tale data e che precede di oltre dieci mesi la data di produzione dell'istanza di naturalizzazione. Si noti che anche la carta di identità rilasciata dall'amministrazione capitolina il 5.4.2001 nulla reca alla voce "professione"). Altrimenti detto, in presenza di circostanze quali quelle appena delineate è da escludere che ricorressero i presupposti per ritenere la domanda dell'interessata incompleta e dunque procedere necessariamente, come assume la ricorrente, alla sua integrazione documentale. Correttamente, pertanto, l'amministrazione - che non poteva che determinarsi sulla base degli atti prodotti - ha tenuto conto del fatto che l'interessata aveva dichiarato di non aver percepito alcun reddito relativamente agli anni 1998, 1999 e 2000 e, pertanto, di versare in una situazione di precarietà economica.

Quanto poi all'ulteriore e residua doglianza con cui si denuncia l'erroneità del richiamo, in seno all'atto impugnato, dell'assenza di benemerienze o circostanze tali da poter in ogni caso giustificare l'invocata naturalizzazione, la stessa è infondata in quanto - pur se l'art. 9 c. 2 della Legge n. 91 del 1992 prevede che in presenza di tali benemerienze e peculiari circostanze la cittadinanza è concessa con d.P.R. previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta, in concerto, dei Ministri dell'Interno e degli Affari Esteri - la diversità dell'iter procedurale che precede tale concessione non esclude, ex sé, che tale iter possa originare anche da un'istanza dell'interessato presentata ai sensi dell'art. 9 lett. f) della Legge così come non esclude che l'amministrazione, nell'ambito del vasto potere valutativo discrezionale di cui è titolare, possa ritenere la posizione di precarietà economica dell'istante adeguatamente bilanciata e/o prevaricata dalla compresenza di peculiari circostanze deponenti per un giudizio di eccezionale meritevolezza al riconoscimento della pienezza dei diritti civili e politici derivanti dallo status di cittadino.

III)- Conclusivamente il ricorso è infondato e da respingere.

Le spese di lite possono compensarsi tra le parti in causa. P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio sez. I<sup>a</sup> ter respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità

amministrativa.

Così deciso, in Roma, dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio sez. I<sup>a</sup> ter nella Camera di Consiglio del 15.1.2009.