

N. 04189/2012 REG.PROV.COLL.
N. 09421/2010 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9421 del 2010, proposto da:
Bahija Waddah, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Farina, con
domicilio eletto presso Mario Farina in Roma, via Anapo, 46;

contro

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Dello
Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

**RIGETTO RICHIESTA DI CONCESSIONE DELLA
CITTADINANZA ITALIANA - RISARCIMENTO DANNI**

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 gennaio 2012 il dott.
Floriana Rizzetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel

verbale;

Con il ricorso in esame la Sig.ra Wadah Bahija, cittadina marocchina, impugna, chiedendone l'annullamento il decreto – adottato dal Ministro dell'Interno in data 2.9.2010 in esecuzione della sentenza della Sezione n. 30261/2010 di accoglimento del ricorso avverso il silenzio - che ha respinto – ritenendo ostativo il mancato possesso del requisito di un adeguato reddito personale ed attuale - l'istanza di concessione della cittadinanza italiana dalla stessa presentata in data 5.7.2006 ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera d), della legge 5.2.1992, n. 91. La ricorrente chiede altresì il risarcimento del danno subito per effetto dell'illegittimo operato dell'Amministrazione.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1. Eccesso di potere per contraddittorietà della motivazione e difetto di istruttoria;
2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del d.l. n. 382/89 (conv.l. 8/90). Eccesso di potere.
3. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.
3. Eccesso di potere per omessa valutazione circa un fatto decisivo ai fini della concessione.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata, con memoria scritta chiedendo il rigetto del gravame.

All'udienza pubblica del 24.1.2012 la causa è passata in decisione.

Si impugna il decreto del Ministero dell'Interno del 12.9.2010, con il quale è stata respinta l'istanza di concessione della cittadinanza italiana presentata dalla ricorrente fondato sulla mancanza, in capo all'istante, del requisito di un adeguato reddito personale ed attuale.

La ricorrente censura il provvedimento di diniego in quanto fondato su una valutazione non attuale della propria capacità reddituale, non

tenendo conto delle dichiarazioni dei redditi per gli anni 2008 e 2009 (dalle quali si evince un reddito pari a 8.699,00 annue) nonché del sostegno economico (pari a circa 5.000-6.000 euro l'anno) concesso dall'ex convivente a titolo di contributo al mantenimento della figlia nata dalla relazione con la ricorrente; nonché, in generale, della complessiva situazione patrimoniale (proprietà di un immobile in Padova acquistato il 29.12.2008 e menzione della nuda proprietaria di appartamento in Este nel testamento del 6.12.2007 del Sig. Monti). Inoltre il provvedimento di diniego sarebbe illegittimo per contrasto con il diritto all'unità familiare in quanto non terrebbe conto del fatto che la figlia della ricorrente, nata dall'unione di fatto con un cittadino italiano, è cittadina italiana.

Il ricorso è infondato.

Il decreto del Presidente della Repubblica con cui lo straniero viene stabilmente inserito nella Comunità nazionale costituisce espressione di un potere "latamente discrezionale" che implica l'accertamento di un interesse pubblico da valutarsi in relazione ai fini della società nazionale.

Come chiarito da ormai consolidato orientamento giurisprudenziale si tratta di un procedimento "concessorio" del tutto particolare in quanto non è volto tanto ad un ampliamento di un elemento della sfera giuridica del destinatario, attribuendogli una qualche particolare utilità, quanto piuttosto ad un'attribuzione di uno status, e quindi di una qualità generale, che ha fatto giustamente dubitare della correttezza della classificazione di tali procedimenti tra quelli concessori. Ed appunto in quanto volto ad una creazione di uno status, e pertanto irrevocabile, il provvedimento di "concessione" della cittadinanza italiana ha una solennità anche formale che lo

contraddistingue dai provvedimenti concessori di (singoli) benefici, quali l'essere adottato dal Presidente della Repubblica Italiana, proprio perché ha significato e valore "politico" – in quanto comporta lo "stabile inserimento" di un nuovo soggetto nell'ambito di uno degli elementi costitutivi dello Stato (territorio, governo, popolazione) – e, di conseguenza, degli effetti di portata generale che non sono limitati, come nelle concessioni in senso proprio, ad uno specifico settore dell'attività amministrativa.

In tale prospettiva, la sussistenza dei presupposti prescritti dall'art.9 della legge n.91 del 1992 consente solo all'interessato di avanzare l'istanza di naturalizzazione, ma non costituisce elemento di per sé sufficiente per conseguire il beneficio – come invece accade nel caso dei procedimenti autorizzatori- né costituisce una presunzione di idoneità al conseguimento dell'invocato status, in quanto al conferimento dello status civitatis italiano è collegata una capacità giuridica speciale propria del cittadino cui è riconosciuta la pienezza dei diritti civili e politici: una capacità alla quale si ricollegano anche doveri che non è territorialmente limitata e cui sono speculari determinati obblighi di facere gravanti sullo Stato comunità. Sicché la concessione della cittadinanza italiana – lungi dal costituire per il richiedente una sorta di "diritto" che il Paese deve necessariamente e automaticamente riconoscergli ove riscontri la sussistenza di determinati requisiti e l'assenza di fattori ostativi – rappresenta il frutto di una meticolosa ponderazione di ogni elemento utile al fine di valutare la sussistenza di un concreto 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 (vedi, tra tante, T.A.R. Lazio Roma, sez. II quater, 23.12. 2010 ,

n. 38573; 7.6.2010 n. 15899).

Va al riguardo evidenziata la profonda differenza con il procedimento (autorizzatorio) disciplinante l'ingresso ed il soggiorno dello straniero in Italia, che è incentrato sul mero riscontro del possesso dei requisiti prescritti per ottenere il relativo titolo (permesso di soggiorno), che assicura la permanenza nel territorio per un periodo predeterminato e, a seguito di ripetuti rinnovi, a tempo indeterminato (carta di soggiorno), il cui rilascio costituisce un atto dovuto per l'autorità che accerti la sussistenza di tutte le condizioni prescritte, trattandosi di attività vincolata. Il provvedimento conclusivo di tale procedimento è sufficiente ad assicurare la continuità della presenza dello straniero nel territorio nazionale in cui si sia integrato e la tutela della situazione di vita familiare, sociale e lavorativa ivi instaurata, in quanto la carta di soggiorno (cfr. tra tante, Consiglio di Stato, Sez. VI 25.06.2008; Tar Liguria, sez. II n. 4767/2005) garantisce al titolare un elevato livello di protezione, consentendogli di soggiornare a tempo indeterminato nel territorio nazionale e di fruire di tutte le prestazioni sociali, beneficiando dell'assistenza pubblica in caso di sopraggiunta difficoltà economica. Infatti, quel che l'attribuzione della cittadinanza italiana assicura come beneficio aggiuntivo è solo la titolarità di diritti politici, e quindi la possibilità di contribuire all'indirizzo politico nazionale mediante l'esercizio del diritto di voto, oltre che, ovviamente il diritto di incolato, cioè di non essere espulsi nemmeno in caso di commissione di gravissimi crimini contro lo stesso Stato di appartenenza.

Per tali ragioni il procedimento (concessorio) di attribuzione dello status di cittadino si presenta assai più complesso e la discrezionalità riconosciuta all'amministrazione in sede di naturalizzazione ha un

carattere particolarmente lato molto più accentuato rispetto agli altri provvedimenti concessori.

Ad esempio, ciò giustifica una valutazione assai più rigorosa il requisito dell'assenza di pericolosità dell'istante, inducendo a ritenere ulteriormente rafforzato il principio di precauzione operante in tutti i settori di attività in cui siano in gioco interessi attinenti alla sicurezza dello Stato (cfr., da ultimo, Consiglio di stato, sez. VI, 20 maggio 2011 , n. 3006, nel senso che “poiché nell'attuale quadro normativo il decreto di concessione della cittadinanza - in quanto attributivo di uno status - risulta irrevocabile, è del tutto ragionevole che l'amministrazione eserciti con cautela il proprio potere di concedere la cittadinanza e ravvisi un impedimento quando, dagli accertamenti compiuti, non si evinca l'integrazione dello straniero in Italia, tale da poterne affermare la compiuta appartenenza alla comunità nazionale; Consiglio di stato, sez. VI, 20 maggio 2011 , n. 3006).

Tra i criteri di valutazione per la concessione della cittadinanza italiana deve includersi quello della congruità dei redditi dell'aspirante che deve essere tale da garantirne in ogni caso l'autosufficienza economica, e che tale valutazione, nel silenzio della legge, deve essere effettuata avendo come parametro di riferimento l'ammontare prescritto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria dall'art. 3 del D.L. 382 del 25.11.1989, convertito in legge 25.1.1990, n. 8, confermato dall'art. 2 comma 15 della legge n. 549 del 28.12.1995 fissato in Euro 8.263,31 anno incrementato a 11.362,05 in presenza di coniuge a carico, e ulteriori 516,00 per ciascun figlio a carico- in quanto indicatore di un livello di adeguatezza reddituale che consente al richiedente di mantenere adeguatamente e continuativamente sé e la famiglia senza gravare (in

negativo) sulla comunità nazionale. Ciò costituisce un requisito minimo indefettibile, in assenza di particolari benemerienze, che possano compensare l'insufficienza del reddito dichiarato – l'insufficienza reddituale possa costituire causa idonea “ex se” a giustificare il diniego di cittadinanza, anche nei confronti di un soggetto che risulti sotto ogni altro profilo bene integrato nella collettività, con una regolare situazione di vita familiare e di lavoro: situazione la cui persistenza, comunque, è assicurata dalla carta di soggiorno (cfr. tra tante, Consiglio di Stato, Sez. VI 25.06.2008; Tar Liguria, sez. II n. 4767/2005).

Alla luce di tali considerazioni si comprende perché il mero riconoscimento del possesso del “requisito negativo”, di non gravare sulla collettività e di non essere considerato un elemento socialmente pericoloso per essa, di tale minima capacità reddituale non comporta, per converso, il “diritto” dell'istante ad ottenere la cittadinanza italiana, essendo a tal fine richiesto altresì il “requisito positivo” di “apportare un contributo ulteriore ed autonomo alla comunità di cui si entra a far parte” - che è il presupposto per cui uno Stato decide di ampliare la propria popolazione accogliendo persone che sono già cittadini di altri Stati - volto a giustificare l'irrevocabile attribuzione in capo al richiedente di tale status, che implica la positiva valutazione (globale) di un insieme di (ulteriori) elementi quali: l'esistenza dell'avvenuta integrazione dello straniero in Italia, le ragioni che inducono il richiedente a scegliere la nazionalità italiana, e la possibilità che questi ha di assumere gli obblighi di carattere economico derivanti dall'ammissione nella comunità dello Stato, come corrispettivo ai diritti civili ed anche politici, che viene con tale status ad assumere e dell'onere, anche di assistenza, che viene posto a

carico dei connazionali dall'immissione di un nuovo membro, etc..

Applicando tali principi alla fattispecie in esame il provvedimento impugnato appare immune dai profili sintomatici di eccesso di potere posti a fondamento del gravame.

Innanzitutto, per quanto riguarda la lamentata mancata considerazione della (asserita) possibilità di beneficiare di un contributo, da parte dell'ex convivente, per il mantenimento della figlia non configura alcun vizio di legittimità dell'atto impugnato.

Come già affermato dalla Sezione, alla stregua della ratio della normativa sopra richiamata, l'autorità procedente deve a tal fine considerare l'attitudine reddituale personale dell'interessata e non quella della familiare, per le ragioni sopra richiamate, che la concessione della cittadinanza presuppone, in capo all'istante, non solo il possesso del requisito negativo, di non gravare sulla collettività, ma altresì quello positivo, volto a giustificare l'attribuzione in capo al richiedente di tale status, di apportare un proprio contributo, ulteriore ed autonomo, mediante reddito di fonte personale, alla comunità di cui entra a far parte, (TAR Lazio, Sez. II quater n. 12555 del 5.12.2007; n. 33738 del 22.11.2010; Tar Liguria, sez. II n. 4767/2005).

In tale prospettiva, il requisito reddituale dell'aspirante membro della Comunità nazionale va valutato tenendo conto dei redditi personali, attuali, nonché dell'attitudine potenziale a mantenere il livello minimo prescritto anche in futuro, in quanto, appunto, costituisce uno degli elementi di valutazione in merito all'opportunità di ampliare la platea dei componenti dello Stato, che, appunto, va effettuata anche in considerazione del concorso (in positivo).

Orbene, nella fattispecie in esame, legittimamente l'Amministrazione

si è limitata a valutare solo il reddito prodotto personalmente dalla ricorrente, senza tener conto della “dichiarazione” rilasciata dall'ex compagno non ad una pubblica autorità, ma alla stessa ricorrente, priva di firma autenticata e non accompagnata da documento di identità del dichiarante, né da alcuna documentazione ufficiale attestante l'effettiva percezione da parte della ricorrente delle relative somme e, comunque, l'operato dell'amministrazione deve ritenersi corretto anche sotto il diverso profilo dell'ininfluenza della disponibilità, in via indiretta e derivata dal lavoro altrui, di mezzi che, per la provenienza esterna e precarietà del titolo, atteso che tale disponibilità può in qualsiasi momento venir meno per diversa volontà di chi si assume tale onere, non sono suscettibili di integrare il requisito della attualità, personalità, stabilità della capacità reddituale dell'istante.

Ugualmente irrilevante, in quanto privo del carattere di attualità, il prospettato incremento di reddito correlato alla menzione della ricorrente, nel testamento del 6.12.2007 del Sig. Monti, come nuda proprietaria di un appartamento in Este e di altri beni, trattandosi di incremento meramente potenziale, collegato ad un evento futuro ed incerto, considerato che il testamento è sempre revocabile, fino alla morte dell'interessato.

Del pari immune dalle censure dedotte risulta il provvedimento impugnato per quanto attiene alla mancata positiva valutazione dell'immobile di proprietà della ricorrente, in quanto la mera proprietà di un appartamento non costituisce di per sé, in assenza di dimostrazione dell'attitudine a ricavarne un reddito di livello adeguato, circostanza atta a dimostrare il possesso del requisito in contestazione.

Va altresì disattesa l'ultima doglianza, ove la ricorrente denuncia la violazione del diritto all'unità familiare operata con il provvedimento impugnato, che non terrebbe conto del fatto che la figlia della ricorrente, nata dall'unione di fatto con un cittadino italiano, è cittadina italiana.

A prescindere dal rilevare che quest'ultima circostanza è stata solo asserita, ma non comprovata, dalla ricorrente, va osservato che il nostro ordinamento giuridico tutela il diritto all'unità familiare mediante la previsione di un titolo autorizzatorio apposito (permesso di soggiorno e carta di soggiorno per motivi familiari), come sopra ricordato, essendo i casi di conseguimento della cittadinanza iure communicationis limitati a quelli espressamente previsti dalla normativa in materia, e cioè del coniuge di un cittadino italiano ai sensi dell'art. 6 della l. 5 febbraio 1992 n. 91.

Disattesa anche quest'ultima censura, il ricorso va respinto in quanto l'atto impugnato risulta immune dai vizi dedotti; conseguentemente va respinta altresì l'istanza risarcitoria, a prescindere dal rilevarne l'inammissibilità in quanto solo genericamente dedotta.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi, per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio, ivi compresi diritti ed onorari.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), respinge il ricorso in epigrafe e la domanda risarcitoria.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere

Floriana Rizzetto, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/05/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)