

REPUBBLICA ITALIANA

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 5515 del 2009, proposto da:
*****, rappresentato e difeso dagli avv. Fabio Taddei, Simonetta Crisci,
con domicilio eletto presso Simonetta Crisci in Roma, via G. Palumbo, 12;

contro

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

per l'annullamento

RIGETTO RICHIESTA DI CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA ITALIANA

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 il Sig.*****, cittadino turco, premesso di aver
fatto ingresso in Italia in data 14.3.1995 e di aver ottenuto il
riconoscimento dello status di rifugiato, impugna, chiedendone
l'annullamento il decreto del Ministro dell'Interno del 30.3.2009 con cui
è stata respinta - in considerazione dei precedenti penali dell'istante -
la domanda di concessione della cittadinanza italiana presentata in data
6.8.2003 ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera d), della legge 5.2.1992,
n. 91.

Il ricorrente censura il provvedimento di diniego sotto due distinti
profili:

1) Travisamento dei fatti; violazione dell'art. 6 co. 3 della legge n.
91/92 in quanto la pronuncia di estinzione del reato ai sensi dell'art.
445 co 2 c.p. che comporta l'estinzione del reato ed ha effetti più ampi
e favorevoli rispetto alla riabilitazione che "fa cessare gli effetti
preclusivi della condanna" fino all'acquisto della cittadinanza;

2) Tardività del provvedimento di diniego; violazione dell'art. 6 co. 1 della legge n. 91/92; carenza di legittimazione a provvedere, in quanto l'atto di rifiuto è intervenuto oltre il termine decadenziale di 2 anni prescritto dalla disposizione sopra richiamata.

Le doglianze non possono essere accolte in quanto si fondano su disposizioni non applicabili nella fattispecie, in cui è incontestato che il ricorrente ha richiesto la cittadinanza ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. D) della L. n. 91/1992, in virtù della protratta permanenza nel Paese, e non ai sensi dell'art. 6 della predetta legge.

Ciò comporta, in primis, l'inapplicabilità del termine di cui all'art. 8 comma 2 così come l'invocato comma 1 lett. b in virtù del richiamo operato dal comma 1 del medesimo articolo agli artt. 6 e 7, si applica solo alla richiesta formulata dal coniuge di un cittadino italiano, e non alle altre ipotesi di cui all'art. 9, della medesima legge 5 febbraio 1992 n. 91.

A queste ultime, invece, si applica il termine di 730 giorni dalla presentazione dell'istanza, prescritto dall'art. 3 del dpr n. 362/94, che, tuttavia non è perentorio, bensì meramente ordinatorio, sicché anche l'eventuale superamento dello stesso non implica la decadenza dell'amministrazione dal proprio potere-dovere di provvedere in ordine all'istanza e pertanto, non ha alcun effetto invalidante sul provvedimento finale. Ne consegue che la scadenza di tale termine ha rilievo al solo fine di consentire all'istante di agire in giudizio per ottenere una pronuncia espressa dell'amministrazione ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 241/90, ma non ha alcun effetto invalidante sul provvedimento finale, né tantomeno implica la formazione del silenzio assenso sull'istanza in questione.

Per le medesime ragioni, e cioè per l'inapplicabilità delle norme più favorevoli previste per la concessione della cittadinanza *iuris communicationis*, anche relativamente alla valutazione dei precedenti penali, va disatteso anche il primo motivo di ricorso.

Nel primo caso l'art. 6 della legge n. 91 del 1992, recante "Nuove norme sulla cittadinanza" ha previsto alla lettera c) del comma 1, che l'acquisto della cittadinanza è precluso quando emerge "la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica", in quanto la tutela del nucleo familiare del cittadino italiano, perseguita mediante la concessione della cittadinanza al proprio coniuge, è ritenuta prevalente rispetto all'interesse al rispetto delle leggi penali comuni, salvo il limite, della sicurezza sopra richiamato e la posizione dell'istante è configurata, una volta decorso il termine biennale in questione senza che l'autorità precedente rilevi la sussistenza di tali esigenze, di diritto soggettivo.

Diversamente, nel caso di richiesta della cittadinanza ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. D) della L. n. 91/1992, e cioè in considerazione della protratta presenza nel Paese, la valutazione dei precedenti penali dell'istante è alquanto rigorosa.

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 - che costituisce il presupposto per cui uno Stato decide di ampliare la propria popolazione accogliendo persone che sono già cittadini di altri Stati che giustifica l'irrevocabile attribuzione in capo al richiedente di tale status in base alla 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, a fronte della quale la posizione giuridica dell'istante ha consistenza di interesse legittimo.

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 fare gravanti sullo Stato comunità.

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 e si 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).

Applicando tali principi alla fattispecie in esame il provvedimento impugnato - che è espressione di un apprezzamento discrezionale dell'amministrazione non sindacabile dal giudice della legittimità se non sotto il profilo dell'eccesso di potere, nelle sue figure sintomatiche della illogicità, della contraddittorietà, della carenza di motivazione, del difetto dei presupposti e del travisamento dei fatti - non appare affetto dai vizi denunciati.

Non può sussistere, infatti, il dedotto vizio di travisamento dei presupposti, in quanto, nonostante la carente formulazione letterale del provvedimento impugnato, la cui motivazione va ricostruita anche sulla base dei pareri espressi dall'autorità di pubblica sicurezza (Nota della Questura di Imperia del 2.1.2004, versata in atti), che vengono riassorbiti nella valutazione conclusiva rimessa al potere altamente discrezionale del Ministero, le ragioni che hanno determinato il rigetto dell'istanza del ricorrente sono riconducibili alla particolare tipologia di reati commessi (associazione a delinquere continuata in concorso, violazione delle norme in materia di asilo politico ed immigrazione). Tali reati sono stati valutati dall'autorità procedente, nell'esercizio di un potere di valutazione ampiamente discrezionale ad essa riservato, nell'ambito di una valutazione complessiva (il ricorrente è stato condannato per aver fatto parte dell'organizzazione internazionale dedicata al traffico di clandestini di etnia curda diretti dal nord-europa, ha declinato false generalità pur nel periodo in cui era in possesso di

regolare permesso di soggiorno, è iscritto al PKK e destinatario di un provvedimento di espulsione in data 8.5.1995; è stato occupato in attività illegali anche dopo il conseguimento del permesso di soggiorno) che l'ha indotta a ritenere, sulla base di una pluralità di elementi - e non solo dell'unico precedente penale in contestazione - come indicativi di non completa affidabilità del richiedente sotto il profilo della convivenza civile.

Tale valutazione, di natura ampiamente discrezionale, effettuata sulla base di un complesso quadro di elementi e non solo del precedente penale in contestazione, costituisce adeguata motivazione del provvedimento di diniego impugnato ed appare immune dai profili sintomatici di eccesso di potere posti a fondamento del gravame. La circostanza che, in ragione della tipologia di condanna, pronunciata ai sensi dell'art. 444 cp., sia intervenuta l'estinzione del reato in questione, infatti, non invalida il giudizio valutativo-prognostico formulato dall'Amministrazione in base ad una valutazione complessa e complessiva anche di altri elementi della non rispondenza all'interesse pubblico del beneficio richiesto e del rischio che la concessione della cittadinanza possa agevolare l'istante nello svolgimento delle attività illecite prospettate dall'autorità di pubblica sicurezza.

Si tratta peraltro di valutazioni riservate che non possono essere sindacate dal giudice amministrativo in sede di giudizio di legittimità, e la cui validità avrebbe dovuto semmai essere contestata nella naturale sede procedimentale dall'interessato, il quale, tuttavia, a riscontro della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza in parola effettuata ai sensi dell'art. 10 bis della legge 241/1990, ha incentrato le proprie osservazioni su considerazioni giuridiche relative agli effetti del provvedimento di estinzione.

Disattesa anche quest'ultima censura il ricorso va respinto.

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.

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

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/05/2012

IL SEGRETARIO

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