

Publicato il 27/02/2019

N. 01390/2019REG.PROV.COLL.
N. 05225/2014 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5225 del 2014, proposto da Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Amir Asiafi, Yacine Boudenne, Mohammed Boukrani, Abdelouahed Boutrane, Mohammed Charif, Yasmira Amparo De Fatima Dahan Posada, Ousmane Diop, Jesus Loana De Monte, Mohammed El Garagui, Abdellah El Hamel, Touria El Kabdy, Zakaria El Koura, Salah Ez Zahri, Brahim Fari, Brahim Fari,

Hamdaoui El Bachir, Abdul Hannan, Farouk Kabouchi, Abu Muhammad Khaled, Mohammed Khanboubi, Mohammed Khelifi, Bertin Kouassi Koffi, Lahcen Chatoui, Abdelhadi Lamhamdi, Santa Lasose Sanchez, Kaboura Mghirbi, Aicha Midi, Abderrezak Mouloud, Abderrahim Mouradi, Kuelo Mwela, Rade Oketic, Mary Ridinger Gayle, Abdur Rob Md, Mohammed Saadi, Abdoulaye Sall, Mesghena Seele Haile, Charanjit Singh, Serghei Sokolov, Innocentia Uwakah Eberechi, Ben Ali Yaccoubi Hachemi, Mounir Yakoubi, Abdulkader Younes non costituiti in giudizio;

Lemou Gaye, Din Mohammad, Hossain Mozumder Md Mosaraf, rappresentati e difesi dagli avvocati Luca Santini, Luca Formilan, Antonio Mumolo, Vittorio Angiolini, con domicilio eletto presso lo studio Luca Santini in Roma, viale Carso, 23;

Jamal Moustati, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Santini, Vittorio Angiolini, Luca Formilan, Antonio Mumolo, con domicilio eletto presso lo studio Luca Santini in Roma, viale Carso, 23;

nei confronti

Jamal Ouakkaka, Abdelkader Dahar, Andi Sheu, Flutura Sheu, Islam Sheu, Ismail Hossain, Islam Nurul, Hichman Bennani Maziane, Ilirjan Hasko, Teuta Hasko, Enkelid Hasko, Sidrid Hasko, Siddique Ahmed, Mohamed Fawzy Salah Hassan, Mohamed Salah Seghaier, Nourredin Masaaf, Mohamed Nassiri, Ali Omarennor, Moustapha Kanoue, Ahmed Rouchdi, Driss Boutahiri, Abdelati Laglili, Ezzedine Mansour, Ibrahima Niane, Ben Ali Nouasri Kamel, Rabiaa Bougharra, Siddiqui Shahid, Avtar Singh, Vazoumana Toure, Jamal Moustati, Eduardo Farfan Aroste, Islam Mollah Siful, Mozammel Kabir, Mohit Kabir, Monuara Akthar, Cheick Ndiaye, Mohammed Edrai, Abdellatif Ben Younes Nasri, Quddus Abdul, Mohamed Atwarul Alam, Abdul Kuddus Md, Humayun Kabir, Abdelaadim Elorby, Ahmed Bouzait, Tebe Estifanos, Djibril Dieng, Sidy Ka, Lamine Thaim, Sidy Ndiaye, Bathie Sarr, Birahim Diouf, Moustapha

Dioum, Mohammed Iqbal Hossain, Darling Vlora, Leycie Sahonero Ferrel, Biniam Kiros, Mor Mane Kende, Moustapha Ndiaye, Djibtil Diouf Papa, Abdoulaye Ndiaye, Malick Lo, Salah Zamri, Farid Ouadah non costituiti in giudizio;

Organizzazione Sindacale Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Cgil), Associazione Federazione Nazionale di Consumatori e Utenti (Federconsumatori), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (Inca), rappresentati e difesi dagli avvocati Michel Accardo, Luca Formilan, Antonio Mumolo, Luca Santini, con domicilio eletto presso lo studio Luca Santini in Roma, viale Carso, 23;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 02257/2014, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Lemou Gaye e di Din Mohammad e di Jamal Moustati e di Hossain Mozumder Md Mosaraf e di Organizzazione Sindacale Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Cgil) e di Associazione Federazione Nazionale di Consumatori e Utenti (Federconsumatori) e di Istituto Nazionale Confederale Assistenza (Inca);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2018 il Cons. Umberto Realfonzo e uditi per le parti gli avvocati Luca Santini e l'Avvocato dello Stato Ilia Massarelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente gravame il Ministero dell'interno ha impugnato la sentenza con cui il Tar del Lazio ha accolto in parte il ricorso con cui numerosi residenti stranieri in Italia e la Cgil, la Federconsumatori, e l'Inca in qualità di associazioni di categoria avevano denunciato la violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento sulle diverse istanze di rilascio della **cittadinanza** italiana di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 362 del 1994.

La sentenza ha condannato il Ministero dell'interno *“a porre rimedio a tale situazione mediante la adozione degli opportuni provvedimenti, entro il termine di un anno dalla comunicazione della presente sentenza, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie e umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.

L'appello è affidato alla denuncia di due articolate rubriche di gravame relative rispettivamente:

A) al mancato accoglimento dell'istanza di inammissibilità e di improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse sollevate di in primo grado;

B) all'inammissibilità di una **“class action”** consistente nella denuncia della generalizzata violazione dei termini procedurali, anche in relazione al parere del C.d.S. n. 1934/2009 e derivante dalla mancata considerazione dello strenuo impegno dell'amministrazione nel fronteggiare l'esponentiale incremento delle richieste.

Si sono costituiti in giudizio centonove ricorrenti di primo grado unitamente ed altri cittadini stranieri intervenuti *ad adjuvandum*, ed alla Cgil, l'INCA, e la Federconsumatori i quali, con unico atto *ad resistendum*, a valere anche quale ricorso incidentale, hanno espressamente eccepito nel merito che, a maggio 2011 ancora molti degli interessati non avevano ancora avuto alcuna notizia sullo stato della loro istanza. Sottolineano quindi l'infondatezza della censura relativa al mancato accoglimento dell'istanza di

sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti di primo grado in quanto del tutto contraddittoriamente la stessa amministrazione avrebbe sostenuto di avere rispettato i termini: al limite il Ministero avrebbe dovuto eccepire l'inammissibilità dell'appello. In particolare le parti resistenti lamentano in via incidentale:

a) l'erroneità della sentenza per la mancata pubblicazione del ricorso e della sentenza sul sito istituzionale dell'amministrazione in violazione dell'art. 1 del D.lgs. n. 198/2009;

b) l'erroneità del ritenuto divieto di individuare specifici rimedi.

Con ordinanza in data 11 giugno 2018, emanata a seguito della rituale opposizione depositata in data 20 giugno 2016, è stato revocato il decreto di perenzione del 30 marzo 2016 n. 375.

Con la memoria conclusiva del 5 novembre 2018 gli appellanti incidentali: A) hanno sollecitato la verifica all'attualità della situazione oggetto di causa; B) hanno lamentato il perdurante inadempimento dell'Amministrazione e proposto specifiche modifiche al procedimento; C) hanno richiesto che il Collegio valuti l'incidenza e la legittimità costituzionale sulla presente procedura, dell'art. 14, comma 1, lettera c) del decreto legge 4 ottobre 2018 nr. 113, che ha esteso anche ai procedimenti a quarantotto mesi i termini procedurali di conferimento della **cittadinanza**.

Uditi, all'udienza pubblica di discussione, i patrocinatori delle parti l'appello è stato ritenuto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1.§. Nell'ordine delle questioni devono essere esaminate unitariamente il secondo motivo dell'appello principale del Ministero ed il motivo (sub II) dell'appello incidentale, in quanto vi accedono profili intimamente connessi, relativi alla natura ed all'ambito di applicazione della fattispecie di cui all'articolo 1, comma 1 del D.lgs. n. 198/2009.

1.§.1. Quanto al secondo motivo del ricorso principale, il Ministero lamenta l'inammissibilità della **class action** amministrativa in quanto la norma in questione troverebbe un'applicazione limitata rispettivamente o alle violazioni degli obblighi contenuti nelle carte di servizio, degli standard qualitativi ed economici, ovvero alla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori non normativi.

Erroneamente il Tar Lazio avrebbe implementato il numero delle ipotesi autorizzate all'esercizio dell'azione da ritardo in questione. Al riguardo sarebbe inconferente la precedente sentenza della Sezione II-quater del Tar Lazio n. 8154/2013 in quanto appellata ed ancora *sub iudice*.

La "violazione dei termini" e la "mancata emanazione" di atti concernerebbero situazioni patologiche diverse in quanto, l'azione in questione sarebbe diretta ad assicurare l'adozione di atti amministrativi generali non emanati, mentre la tutela nei confronti della mancata adozione dei singoli atti procedurali sarebbe stata garantita dalla ordinaria azione diretta a contestare il silenzio dell'amministrazione.

1.§.2. Con la seconda rubrica di gravame, gli appellanti incidentali hanno contestato l'erroneità dell'asserito difetto assoluto di giurisdizione in ordine alla possibilità di imporre alla P.A. precisi rimedi, mentre, al contrario (come sarebbe stato evidente dalla stessa relazione illustrativa alla legge di delega), la norma avrebbe introdotto una nuova azione rivolta ad una moderna visione della pubblica amministrazione.

Di qui la domanda incidentale di riforma della sentenza nella parte in cui, non accogliendo le restanti domande dei ricorrenti di primo grado, ha affermato la presenza di un divieto per il giudice di individuare specifici rimedi per rimuovere le cause del disservizio e non avrebbe considerato il ruolo dei patronati nel sostegno delle istanze versate.

Erroneamente, dunque, la decisione impugnata avrebbe parzialmente disatteso la domanda dei ricorrenti di imporre misure idonee a far venir meno lo scorretto svolgimento della funzione disattendendo il principio di

effettività della tutela giurisdizionale di cui agli articoli 24 e 113 Cost., sull'inesatto rilievo per cui, in base al principio della tripartizione dei poteri, il giudice amministrativo non potrebbe far luogo ad un'ingerenza penetrante nell'organizzazione dell'ente e dei modelli comportamentali, che sono il frutto di scelte normative di rango primario e regolamentare.

In particolare, le parti ricorrenti chiedono, nel merito, che venga ordinato all'amministrazione di modificare la lavorazione in serie delle pratiche attraverso: -- l'informatizzazione integrale della procedura, specie per quanto riguarda le comunicazioni tra le amministrazioni; -- l'apposizione di un termine agli uffici periferici; -- il divieto di richiedere documentazioni dispendiose e non strettamente necessarie; -- la distrazione di risorse da altri settori per favorire le richieste di **cittadinanza** ed evitare la dilatazione dei termini procedurali complessivi.

1.§.3. Le censure di entrambe le parti devono essere respinte.

L'art. 1, comma 1 del D.lgs. n. 198/2009 "Presupposti dell'azione e legittimazione ad agire" prevede espressamente che:

“1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici,

dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

1-bis. Nel giudizio di sussistenza della lesione di cui al comma 1 il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione delle parti intimate.

1-ter. Sono escluse dall'applicazione del presente decreto le autorità amministrative indipendenti, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative e gli altri organi costituzionali nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Del ricorso è data immediatamente notizia sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario intimati; il ricorso è altresì comunicato al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

3. I soggetti che si trovano nella medesima situazione giuridica del ricorrente possono intervenire nel termine di venti giorni liberi prima dell'udienza di discussione del ricorso che viene fissata d'ufficio, in una data compresa tra il novantesimo ed il centoventesimo giorno dal deposito del ricorso.

4. Ricorrendo i presupposti di cui al comma 1, il ricorso può essere proposto anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1.

5. Il ricorso è proposto nei confronti degli enti i cui organi sono competenti a esercitare le funzioni o a gestire i servizi cui sono riferite le violazioni e le omissioni di cui al comma 1. Gli enti intimati informano

immediatamente della proposizione del ricorso il dirigente responsabile di ciascun ufficio coinvolto, il quale può intervenire nel giudizio. Il giudice, nella prima udienza, se ritiene che le violazioni o le omissioni sono ascrivibili ad enti ulteriori o diversi da quelli intimati, ordina l'integrazione del contraddittorio.

6. Il ricorso non consente di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti di cui al comma 1; a tal fine, restano fermi i rimedi ordinari.

7. Il ricorso è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e le questioni di competenza sono rilevabili anche d'ufficio”.

In base alla lettera della legge si deve dunque precisare che, contrariamente a quanto vorrebbe il Ministero, l'azione oggetto ai fini della presente controversia:

*) sotto il profilo soggettivo: può essere azionato senz'altro “*nei confronti delle amministrazioni pubbliche*” senza distinzioni di sorta: e quindi al riguardo l'ambito di applicazione dell'istituto non è limitato all'attività dei soli concessionari.

*) sotto il profilo oggettivo:

-- è diretta a presidiare non solo la mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo oggettivo ma, come emerge chiaramente dalla costruzione letterale della norma (“*violazione di termini*”), a porre rimedio a tutte le violazioni dell'obbligo di provvedere nei tempi previsti dall'art. 2 della L. n. 241/1990 e s.m.i.;

-- è esperibile per tutte le tipologie di procedimenti amministrativi “*Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione*” e, come dimostra il riferimento agli organi “*competenti a esercitare le funzioni*”, senza alcuna specifica esclusione che non siano quelle espressamente considerate dalla

disposizione di legge stessa (come del resto ricordato dagli appellanti incidentale con il giusto riferimento alla relazione alla legge delega).

In sostanza l'azione prevista dall'art. 1, comma 1 del D.lgs. n. 198/2009 è finalizzata al mantenimento dell'ordinaria efficienza delle pubbliche amministrazioni e, tra le varie ipotesi previste, concerne specificamente anche tutte le violazioni dei termini procedurali stabiliti che provochino una lesione diretta, concreta ed attuale ad una pluralità di soggetti.

In sostanza si deve trattare di disfunzioni che, come tali, non siano però il frutto della ignavia manifestata nel caso singolo -- contro la quale è sempre azionabile la tutela sul silenzio di cui all'art.31 del c.p.a. -- ma dipendono da disfunzioni sistematiche dell'azione amministrativa.

In conclusione, sul punto non vi sono ragioni né di ordine interpretativo e né di ordine sistematico che consentano di escludere il procedimento di riconoscimento della **cittadinanza** dall'ambito proprio del rimedio della *class action* per cui è causa.

Contrariamente a quanto vorrebbe il Ministero, esattamente il Tar ha infatti annotato che l'azione è diretta ad ottenere che l'amministrazione ponga termine a comportamenti costantemente elusivi e generalizzati del rispetto dei termini procedurali.

La sentenza è altresì pienamente condivisibile relativamente alla individuazione della latitudine dei poteri del giudice erroneamente contestata dagli appellanti incidentali.

Il riferimento del comma 7 della norma alla natura di "giurisdizione esclusiva" porta a dover ritenere che il sindacato del giudice amministrativo in materia possa comunque essere esercitato attraverso la verifica della legittimità sostanziale dei comportamenti dell'amministrazione alla stregua del rispetto dei principi di buon andamento dell'attività amministrativa.

Il potere attribuito al giudice amministrativo non essendo giurisdizione di merito non può spingersi fino al punto di consentirgli una reale intromissione nelle scelte organizzative dell'Amministrazione.

La pronuncia, adottata in esito alla discussione del merito del ricorso, non può arrivare ad un'ingerenza diretta ed immediata dell'attività dell'amministrazione stessa al punto da indicare chiaramente in sentenza specifici rimedi ritenuti idonei a rimuovere le cause dei disservizi e ad assicurare il corretto svolgimento della funzione.

La norma è certamente diretta ad assicurare che gli interessati si rivolgano direttamente al giudice amministrativo al fine di ottenere un espresso invito giudiziale rivolto all'Amministrazione, finalizzato ad imporre il ripristino dell'azione amministrativa ai canoni legislativi.

Del resto l'articolo 4 prevede che il giudice, se accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento di cui all'articolo 1, comma 1, accoglie la domanda *“ordinando alla pubblica amministrazione o al concessionario di porvi rimedio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*.

Tale precetto è plasticamente coerente con il comma 1-bis dell'articolo 1 per cui il giudice, nel giudizio di sussistenza della lesione derivante dal non corretto svolgimento della funzione, *“tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione delle parti intime”*.

In definitiva, a tutto voler concedere, l'indicazione di rimedi specifici potrebbero eventualmente essere introdotte solo nella successiva sede di ottemperanza di una sentenza di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 198/2009 e quindi solo in caso di persistente inadempimento di una sentenza di accoglimento, come espressamente prevede l'articolo 1 del D.Lgs. n. 198/2009.

Ed a tale proposito si condivide l'osservazione del Tar quando ricorda che i modelli organizzativi e comportamentali delle amministrazioni possono anche dipendere da superiori scelte normative di carattere legislativo e regolamentare.

Infatti l'attribuzione di risorse di carattere economico ed organizzativo non sono nella disponibilità dei dirigenti titolari delle funzioni amministrative della cui correttezza si discute.

In conclusione, sul punto, è dunque evidente che l'accertamento della illegittimità della violazione dei termini trova il suo preciso limite nella concreta situazione operativa dell'amministrazione interessata.

In tali ambiti la decisione impugnata merita dunque integrale conferma e di conseguenza devono essere respinti il secondo motivo dell'appello principale del Ministero e l'unico motivo dell'appello incidentale.

2.§. Devono invece essere favorevolmente apprezzati i seguenti motivi dell'appello principale del Ministero.

2.§.1. Con la prima rubrica di gravame principale del Ministero si contesta la decisione per il mancato accoglimento della eccezione pregiudiziale di sopravvenuta carenza di interesse sollevata in primo grado; in relazione alla circostanza che, antecedentemente al momento della sentenza, era stato fatto luogo all'approvazione di misure amministrative tendenti al ripristino di una migliore efficienza della funzione amministrativa.

2.§.2. Con il secondo profilo di censura, di cui a pagina 21 e seguenti dell'appello principale, si assume la natura fisiologica e non patologica dei ritardi; e comunque l'impossibilità di evitare del tutto i ritardi nonostante che l'amministrazione avesse aumentato di molto (dalle 36.1672 domande del 2006 alle 66.7909 richieste del 2013) la capacità di definizione delle istruttorie, per cui non sarebbe stata sussistente nessuna situazione di malfunzionamento.

Il numero esponenziale delle istanze renderebbe i ritardi in questione assolutamente scusabili anche in relazione alle risorse strumentali finanziarie ed umane assegnate al settore.

A tal fine il Ministero assume l'erroneità della decisione qui impugnata che non avrebbe considerato:

-- la complessità della procedura volta ad accertare la ricorrenza di tutti i presupposti richiesti dalla legge ai fini della concessione della **cittadinanza**;

-- il "più che esponenziale" aumento del numero delle istanze di riconoscimento della **cittadinanza** negli ultimi anni, a fronte di risorse umane, strumentali ed economiche invece sempre minori;

--l'adozione di diverse misure organizzative apprestate, nelle more, per rimediare, nel possibile, ai ritardi qui denunciati di informatizzazione dei procedimenti, di razionalizzare delle procedure vigenti.

In definitiva, erroneamente il Tar non avrebbe tenuto conto dei correttivi introdotti sul piano funzionale già precedentemente alla sentenza.

2.§.3. L'assunto merita piena adesione.

Certamente l'Amministrazione non è rimasta del tutto inerte di fronte all'incremento del numero delle istanze di riconoscimento della **cittadinanza** negli ultimi anni, come dimostra il fatto che sia stato esitato un numero doppio di istanze.

Ha dunque ragione il Ministero quando ricorda che il "più che esponenziale" aumento del numero delle istanze di riconoscimento della **cittadinanza** negli ultimi anni, a fronte della diminuzione delle risorse umane, strumentali ed economiche, è stato infatti il frutto delle misure organizzative apprestate, nelle more, per rimediare, nei limiti del possibile, ai ritardi denunciati, quali:

a) l'ultimazione del processo di informatizzazione dei procedimenti in materia di **cittadinanza**, che permette ai soggetti interessati di compilare e inoltrare le domande avvalendosi dei sistemi informatici on

line del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione;

b) la razionalizzare lo svolgimento delle procedure vigenti in materia, decentrando la competenza a decidere sulle istanze di **cittadinanza iure matrimonii** alle Prefetture (e lasciando al Ministero dell'Interno la competenza a decidere sulle stesse nel caso di rigetto della domanda solo per le ipotesi di sussistenza di cause relative alla sicurezza della Repubblica).

L'amministrazione riferisce, non smentita, che a fronte del blocco del turn over che ha determinato una diminuzione delle risorse umane del -25% (cfr. Rapporto del 9.4.2014), ha aumentato di molto la capacità di definizione passate dalle 36.1672 istanze del 2006 alle 66.7909 del 2013 (come emerge dalla allegata statistica) per cui non poteva essere configurata una situazione patologica di malfunzionamento.

Ciò nonostante l'amministrazione nel periodo che va dal 2006 al 2013, a fronte della diminuzione delle risorse umane, si è comunque attivata per una migliore risposta all'incremento della domanda: ha posto in essere l'attivazione del collegamento informatico con il Casellario Giudiziale ai sensi dell'art.39 del d.p.r. n. 313/2002; ha attivato l'avvio unitario di decreti collettivi alla firma del Presidente della Repubblica; ha delegato alle Prefetture la concessione delle cittadinanze per matrimonio, ecc. ecc. .

In quel dato quadro operativo, come esattamente lamentato con il profilo di cui a pagina 21 e seguenti dell'appello principale, la natura dei ritardi finisce in realtà per assumere una valenza di carattere fisiologico, stante l'evidente impossibilità materiale di evitare del tutto i rallentamenti.

Inoltre, sotto tale ottica, non si deve dimenticare che - come ha ricordato il Ministero - la procedura volta ad accertare la ricorrenza di tutti i presupposti richiesti dalla legge ai fini della concessione della **cittadinanza** è comunque oggettivamente complessa.

Sotto altro profilo si deve anche considerare che comunque il provvedimento di concessione della **cittadinanza** è connaturato da un'ampia discrezionalità relativamente all'accertamento della inesistenza di fattori ostativi e della esclusione di possibili appartenenze ad organizzazioni eversive ovvero di pericoli per la sicurezza dello Stato (cfr. Cons. Stato Sez. III 27/11/2018 n. 6704/2018).

E ciò a maggior ragione in relazione alla circostanza che, in base alla normativa in vigore all'epoca dei fatti per cui è causa, la stessa una volta concessa era irrevocabile.

Non può infatti escludersi che, anche in considerazione delle guerre in atto nel Medio Oriente e del terrorismo in azione in Europa nel periodo in esame, l'Amministrazione aveva la necessità, per evidenti ragioni di sicurezza, di compiere complessi accertamenti, di valutare la sussistenza dei presupposti e di formulare una prognosi favorevole.

Il procedimento di concessione della **cittadinanza** concerne, senza dubbio, un atto di «alta amministrazione» che, come più volte ricordato da questa Sezione, è fondato su determinazioni che non sono vincolate ma costituiscono un'esplicazione del potere sovrano dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini (*infra multis*: Cons. Stato Sez. III il 13/11/2018 n. 6374).

Il Collegio condivide, dunque, il tradizionale orientamento giurisprudenziale per cui l'Amministrazione, dopo aver accertato l'esistenza dei presupposti per proporre la domanda di **cittadinanza**, effettua una valutazione ampiamente discrezionale sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e delle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale (ex multis Consiglio di Stato, sez. IV, 16 settembre 1999, n. 1474).

A tale proposito si deve dunque concordare con il Primo Giudice che i modelli comportamentali oggetto del presente giudizio, sono il frutto di decisioni normative sia di rango primario che regolamentare, rispetto alle

quali il giudice amministrativo, nel rispetto della tripartizione dei poteri, non può e non deve intervenire.

In definitiva sul punto si deve osservare come, in epoche di restrizioni generalizzate della finanza pubblica, la causa principale è derivata dalla mancata assegnazione di maggiori risorse, negli anni per cui è causa, e quindi è dipesa esclusivamente dalle scelte del Parlamento e delle forze politiche di maggioranza.

In tale ottica, a fronte del numero esponenziale delle istanze ed alla diminuzione del personale addetto, il Ministero ha comunque incrementato del doppio le istruttorie concluse, per cui i ritardi in questione appaiono assolutamente irrilevanti nell'ottica particolare considerata dall'art. 1 del d.lgs. n.198/2009.

In conclusione, sul punto, il profilo di cui a pagina 21 e seguenti dell'appello principale è fondato e deve essere accolto.

In conseguenza delle predette considerazioni devono essere accolte sia la prima rubrica di gravame principale del Ministero relativa alla mancata considerazione dell'indubbia sopravvenienza di misure amministrative tendenti al ripristino di una migliore efficienza della funzione amministrativa antecedentemente al momento della sentenza, e sia il secondo profilo di censura con cui si assume la natura fisiologica e non patologica dei ritardi, e comunque l'impossibilità di evitare del tutto i ritardi

3.§. In relazione alle precedenti considerazioni devono infine essere disattese tutte le restanti eccezioni, richieste e motivi degli appellanti incidentali.

3.§.1. Quanto alla mancata pubblicazione del ricorso sul sito istituzionale, in violazione dell'articolo 1 del D. Lgs n. 198/2009 che impone la pubblicazione della notifica del ricorso sul sito istituzionale dell'amministrazione si deve osservare che, la norma che l'impone è una classica disposizione "*minus quam perfecta*" per la carenza di una sanzione diretta o indiretta.

Al riguardo, al di là della evidente carenza di “cultura della trasparenza” tale circostanza non appare in grado di mutare la sostanza delle cose.

Per gli appellanti incidentali l'Amministrazione, in presenza di una sentenza che pur appellata non era stata sospesa, avrebbe dovuto procedere alla pubblicazione della decisione, che è prescritta dall'articolo 4, comma 2, il quale altresì impone l'obbligo della P.A. di individuare i soggetti che avevano concorso a cagionare il non corretto svolgimento della funzione pubblica.

Al riguardo si deve invece ritenere che la disposizione debba necessariamente riguardare l'accertamento definitivo della illegittimità del comportamento della P.A. e quindi l'obbligo di pubblicare la sentenza sul sito web non può che decorrere dal momento del passato in giudicato della stessa.

3.§.2. In relazione alle considerazioni di cui al punto 2.§.3. deve essere respinto anche il profilo con cui gli appellanti incidentali chiedono che in via istruttoria si ordini al Ministero un monitoraggio sull'uso delle risorse aggiuntive derivanti dalla tassa di quell'articolo 1, comma 12 della L. 94/2009

Tale richiesta di monitoraggio si risolverebbe infatti in un controllo generalizzato delle funzioni pubbliche che appaiono esulare dall'ambito ontologico e temporale del presente giudizio.

Analogamente va disatteso il capo di doglianza con cui gli appellati incidentali:

-- hanno ribadito la natura patologica della situazione, in quanto anche nel 2013 il numero delle istanze definite era risultato comunque superiore alle domande in ingresso di quasi 12.000 unità, con un totale di domande giacenti passato dalle 49.397 al 2006 alle 216.979 richieste arretrate al 2013;

-- hanno affermato che le carenze istruttorie sarebbero invece in gran parte attribuibili ai comportamenti delle Prefetture che tarderebbero a verificare la completezza della documentazione e non trasmetterebbero con sollecitudine nemmeno le pratiche istruite.

Si deve osservare al contrario che, come già visto, la fattispecie deve essere inquadrata nell'ambito del ricordato comma 1-bis per cui l'amministrazione risponde nei limiti alle risorse disponibili per cui il ritardo deve ritenersi scusabile in relazione alle concrete ed effettive possibilità di governo del fenomeno che dipendono dalle scelte di finanza e di politica del personale del Parlamento in primo luogo e del governo.

Non vi sono del resto reali elementi per affermare che nel periodo il Ministero si sia mosso in un'ottica intenzionalmente ostruzionistica (analogamente al "Breckinridge Long's Memo Dept" del 1940).

In sostanza la norma è diretta a colpire la neghittosità e l'indolenza - come dimostra il comma che prevede l'individuazione dei responsabili -, ma non a sindacare le scelte della politica che, in difetto del reperimento di risorse ha ritenuto di dover raddoppiare i termini e ha introdotto una norma transitoria con cui estende anche ai procedimenti in corso il predetto prolungamento con il sopravvenuto decreto legge nr. 113 del 4 ottobre 2018 (conv. in L. n. 132/2018).

Nulla può dunque realmente imputarsi ai responsabili pro tempore del settore del Ministero dell'interno.

3.§.3. Deve a questo punto essere esaminata la domanda ulteriore delle parti incidentali a che il Collegio valuti l'incidenza sulla presente procedura, del ricordato decreto legge nr. 113 che:

-- all'art. 14 comma 1, lettera c) ha introdotto l'art. 9 ter nella Legge 91/1992 per cui *"il termine di definizione dei procedimenti di cui agli articoli 5 e 9 è di quarantotto mesi dalla data di presentazione della domanda"*;

a) al medesimo art. 14, comma 2 si stabilisce che i nuovi termini *"si applicano ai procedimenti di conferimento della **cittadinanza** in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto"*.

Dato che i disservizi sarebbero anche determinati da un sistematico e intenzionale contingentamento dei decreti concessori non dovuti da reali esigenze istruttorie, sarebbe evidente l'illegittimità costituzionale

dell'art. 14, comma 1, lettera c) del decreto legge 4 ottobre 2018 nr. 113:

-- per violazione dell'art. 77 Cost., perché mancherebbero in via generale i requisiti di straordinaria necessità e urgenza prescritti per l'adozione del decreto-legge;

-- per contrarietà all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, perché incide in modo imprevedibile e illegittimo su una controversia in corso, violando così il “*diritto ad un processo equo*”.

La situazione di specie non differirebbe in nulla rispetto ai casi in cui l'Italia è stata condannata dalla Corte EDU per aver introdotto, nelle more di un giudizio pendente, delle norme idonee a sovvertire precedenti e consolidati orientamenti giurisprudenziali; perché introduce un termine per la definizione delle procedure che non ha paragoni con alcuna altra procedura dell'ordinamento e che genera una disparità di trattamento manifesta, sproporzionata, e priva di giustificazioni.

L'assunto è inammissibile oltre che infondato.

È manifestamente inammissibile in considerazione sia alla specifica natura dell'azione introdotta nel presente giudizio e sia al tempo delle vicende risalenti ad oltre un lustro.

Il presente giudizio sulla “**class action pubblica**” contemplata dal d.lgs. n. 198 del 209, è temporalmente circoscritta al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa nel 2013, e non può che essere valutata in relazione al regime giuridico in vigore al momento dell'introduzione del ricorso di primo grado.

A parte che il giudizio sulla eccessiva lunghezza del termine per la definizione delle procedure appare afferire alla sfera di discrezionalità del legislatore più volte richiamata dal Giudice delle Leggi, la novella normativa non concerne direttamente la vicenda in esame, ma potrebbe eventualmente avere un rilievo in sede dei singoli specifici futuri giudizi.

In questa sede appare manifestamente irrilevante anche perché non introduce, nelle more di un giudizio pendente alcun sovvertimento di “precedenti e consolidati orientamenti giurisprudenziali” Peraltro, nella realtà delle cose, non può tralasciarsi di annotare che – alla luce di una grave crisi generalizzata della finanza pubblica, che ha visto la riduzione sistematica delle prestazioni offerte in materia di sanità, di assistenza, di scuola, di trasporti pubblici, di servizi postali, ecc. ecc. per tutti i residenti -- non appare *prima facie* manifestamente illogico che il legislatore adegui i termini procedurali alle risorse disponibili e quindi alle reali possibilità di rispettarli.

3.§.4. Si devono infine esaminare i profili di cui alla memoria del 5 novembre 2018 con cui gli appellanti incidentali:

A) hanno richiesto la verifica della situazione oggetto di causa “all’attualità” ed affermato che, in relazione alle sopravvenienze intervenute dall’emissione della sentenza impugnata ad oggi, in accoglimento della domanda incidentale, vengano imposte all’Amministrazione specifiche misure migliorative ai fini del ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa (cfr. pag. 56 della memoria di costituzione) per la verifica in termini esatti e aggiornati dalla situazione in merito ai disservizi accertati dal TAR-Lazio.

B) hanno lamentato il perdurante inadempimento dell’Amministrazione (come da documenti versati in data 8 novembre relativi ai denunciati persistenti disservizi per 12 degli originari 109 ricorrenti) e, comunque la persistente violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento, per cui, al ricevimento in forma telematica dell’istanza di rilascio della concessione della **cittadinanza** italiana, il Ministero dovrebbe far luogo alla ricerca “in tempo reale” di tutti i dati di rilievo ai fini della conclusione del procedimento (relazione di Polizia, verifica dei redditi, ecc. ecc.).

In ogni caso sarebbe rilevante il fatto che le domande dichiarate inammissibili -- e per le quali potrebbe in linea di principio predicarsi uno “spreco” di attività istruttoria sollecitamente disposta –dovrebbero essere – secondo quel che consta alle parti appellate – un numero decisamente trascurabile, rispetto alla massa delle domande complessivamente presentate.

A prescindere dalla mancata notifica della predetta memoria, si deve osservare che le doglianze e le domande sono inammissibili.

La pretesa verifica all’attualità della situazione oggetto di causa porterebbe a sindacare profili successivi al ricorso di primo grado e finirebbe per coinvolgere profili del tutto ulteriori e successivi rispetto alla situazione oggetto della sentenza.

Anche a tale proposito si deve osservare che la richiesta di monitoraggio all’attualità delle varie situazioni si risolverebbe infatti in un controllo generalizzato delle funzioni pubbliche che esulano dall’ambito temporale proprio del giudizio.

Inoltre il perdurante inadempimento dell’Amministrazione per 12 degli originari 109 ricorrenti, di per sé, senza una analisi specifica dei singoli casi, non proverebbe nulla in realtà. Anche a tale proposito si deve osservare che i predetti profili sollevati infatti potrebbero trovare eventualmente ingresso negli eventuali giudizi relativi ai singoli richiedenti.

Mentre per quanto riguarda la richiesta di imposizione di specifici interventi si rinvia a quanto si diceva in precedenza.

4.§. In conclusione devono essere respinti il primo motivo del ricorso principale e tutte le censure dell’appello incidentale.

Devono invece essere accolti la prima rubrica di gravame principale del Ministero ed il secondo profilo del ricorso principale, ed in conseguenza, in riforma della decisione impugnata, il ricorso di primo grado deve essere respinto.

Le spese, tuttavia, in relazione alla natura ed alla novità delle questioni dedotte, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando:

1. Accoglie in parte l'appello principale del Ministero nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto in riforma della decisione impugnata rigetta il ricorso di primo grado.
2. Respinge l'appello incidentale.
3. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Giorgio Calderoni, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE
Umberto Realfonzo

IL PRESIDENTE
Lanfranco Balucani

IL SEGRETARIO