



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 Quinta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1239 del 2021, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Zofrea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

del diniego dell'istanza di cittadinanza -OMISSIS-;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2024 il dott. Gianluca Verico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con il ricorso in epigrafe viene impugnato il decreto n. -OMISSIS-emesso in data 20.09.2020 con cui il Ministero dell'Interno ha rigettato l'istanza del ricorrente, presentata il 6.4.2016, volta alla concessione della cittadinanza italiana per residenza ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f) della Legge n. 91/1992.

L'Amministrazione, in particolare, alla luce della documentazione acquisita e fornita dall'interessato, anche a seguito della comunicazione del preavviso di diniego di cui all'art. 10-bis, legge n. 241/90, ha negato la cittadinanza per la ritenuta insufficienza del reddito "relativamente al triennio fiscale 2016-2018".

Avverso il predetto decreto di rigetto ha quindi proposto ricorso l'interessato, deducendo i seguenti motivi di diritto:

I. "Violazione dell'art. 97 cost e dell'art 10 bis l. n. 241/1990; eccesso di potere per violazione del principio del giusto procedimento, del principio di partecipazione al procedimento amministrativo", in quanto l'Amministrazione avrebbe inviato la comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10-bis solo tramite il portale dedicato e, in ogni caso, non avrebbe esaurientemente dato conto, nella motivazione del diniego, delle ragioni del mancato accoglimento di tali deduzioni, sebbene tardivamente trasmesse anche a causa dell'omessa notificazione "cartacea" presso il domicilio del richiedente;

II. "Violazione dell'art. 3, d.l. 25 novembre 1989, n. 382; eccesso di potere per insussistenza dei presupposti, per violazione del principio di ragionevolezza e per carenza di istruttoria", atteso che l'Amministrazione non avrebbe correttamente considerato le somme effettivamente percepite anche tenuto conto dell'apporto economico del fratello convivente, come prescritto dalla circolare del Ministero dell'interno del 5 gennaio 2007. In particolare, dalla documentazione fiscale prodotta anche in sede procedimentale risulta una situazione reddituale complessiva ampiamente superiore ai parametri minimi previsti;

III. "Eccesso di potere per carenza di motivazione", in quanto sarebbe errata la motivazione laddove si afferma che "non risultano acquisiti nuovi elementi utili per una definizione favorevole del procedimento", atteso che la documentazione prodotta comprova la sussistenza del requisito reddituale.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno per resistere al ricorso, depositando anche la documentazione inerente al procedimento comprensiva di relazione.

Alla pubblica udienza del 12 giugno 2024 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2.- Il ricorso va accolto per l'assorbente fondatezza del secondo motivo di ricorso.

2.1- In via preliminare, si rende necessario rammentare che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale ripetutamente condiviso anche da questa Sezione (cfr., di recente, TAR Lazio, Roma sez. V bis, nn. 14163/2023 e 14172/2023), nel giudizio ampiamente discrezionale che l'amministrazione svolge ai fini della concessione della cittadinanza italiana rientra anche l'accertamento della sufficienza del reddito, in quanto la condizione del possesso di adeguati mezzi di sostentamento dell'istante non è solo funzionale a soddisfare primarie esigenze di sicurezza pubblica, considerata la naturale propensione a deviare del soggetto sfornito di adeguata capacità reddituale (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2011, n. 766; id., 16 febbraio 2011, n. 974) – ratio che è alla base delle norme che prescrivono il possesso di tale requisito per l'ingresso in Italia, per il rinnovo del permesso di soggiorno e per il rilascio della carta di soggiorno – ma è anche funzionale ad assicurare che lo straniero possa conseguire l'utile inserimento nella collettività nazionale, con tutti i diritti e i doveri che competono ai suoi membri, cui verrebbe ad essere assoggettato; in particolare, tra gli altri, al dovere di solidarietà sociale di concorrere con i propri mezzi, attraverso il prelievo fiscale, a finanziare la spesa pubblica, funzionale all'erogazione dei servizi pubblici essenziali (cfr., ex multis, Tar Lazio, I ter, 31 dicembre 2021, n. 13690; id., 19 febbraio 2018, n. 1902; Cons. Stato, sez. III, 18 marzo 2019, n. 1726).

La valutazione del requisito reddituale va effettuata tenendo conto non solo di quello già maturato al momento della presentazione della domanda (cfr., TAR Lazio, sez. I ter, 14 gennaio 2021, n. 507; id., 31 dicembre 2021, n. 13690, nonché, da ultimo, sez. V bis, n. 1590/2022 e. 1724/2022) – che deve essere corredata della dichiarazione dei redditi dell'ultimo triennio, come prescritto dal DM 22.11.1994 adottato in base all'art. 1 co. 4 del DPR 18 aprile 1994, n. 362 – ma anche di quello successivo, in quanto lo straniero deve dimostrare di possedere una certa stabilità e continuità nel possesso del requisito, che va mantenuto fino al momento del giuramento, come previsto dall'art. 4, co. 7, DPR 12.10. 1993, n. 572 (TAR Lazio, sez. V bis, n. 1724/2022; sez. I ter, n. 507/2021, n. 13690/2021, n. 10750/2020, n. 2234/2009; cfr. sez. II quater n. 1833/2015; n. 8226/2008).

Per quanto riguarda, invece, la soglia minima del reddito, non stabilita direttamente dalla normativa soprarichiamata, l'Amministrazione ha ritenuto di fissare ex ante dei parametri minimi indefettibili di reddito, facendo a monte una valutazione circa la congruità degli stessi a garantire l'autosufficienza economica del richiedente.

Segnatamente, l'Amministrazione – come esplicitato nella circolare del Ministero dell'Interno prot. n. K.60.1 del 5 febbraio 2007 a sua volta ricognitiva del consolidato orientamento giurisprudenziale in *subiecta materia* - ha assunto a parametro di riferimento l'ammontare prescritto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria dall'art. 3, d.l. 25 novembre 1989, n. 382, convertito in l. 25 gennaio 1990, n. 8, confermato dall'art. 2, comma 15, l. 28 dicembre 1995, n. 549, fissato in € 8.263,31 annui, incrementato ad € 11.362,05 in presenza di coniuge a carico e di ulteriori € 516,00 per ciascun figlio a carico, in quanto indicatore di un livello di adeguatezza reddituale ritenuto idoneo a garantire la possibilità per il soggetto di mantenere in modo stabile e continuativo se medesimo e la propria famiglia.

Il parametro cui si conforma la p.A. individua una soglia che è ritenuta congrua dalla giurisprudenza in materia, 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" (cfr. ex multis: Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2000, n. 3958; T.A.R. Lazio - Roma, sez. II, 2.2.2015, n. 1833).

D'altronde, tale soglia reddituale non è stata creata arbitrariamente dalla giurisprudenza, in quanto assume, quale parametro di riferimento, il livello reddituale minimo previsto, cautelativamente, dall'art 26, comma 3, d.lgs. n. 286/1998, per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro autonomo, che richiede, appunto, il possesso "di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria" (cfr. livello individuato quale soglia dall'art. 24 legge 40/1998).

Il parametro su riferito costituisce, dunque, un requisito minimo indefettibile, ragion per cui, l'insufficienza del reddito dichiarato può costituire causa ex se di 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, e titolare di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro ovvero della carta di soggiorno; anche in questi casi, infatti, si tratta di titoli che possono essere rilasciati e rinnovati solo previa dimostrazione del possesso dei requisiti reddituali espressamente prescritti art. 9 e 29 d.lgs n. 286/1996 (sicché il requisito reddituale risulta implicitamente incluso nel requisito della "residenza legale").

Pertanto, salvo qualche sporadico caso isolato (che peraltro si giustifica con riferimento alle particolarità del caso di specie, vedi, Cons. St., sez. II, n. 1175/2009), il possesso del requisito reddituale è ritenuto una condizione indefettibile per la concessione della cittadinanza in quanto funzionale non solo ad evitare che l'ammissione del nuovo membro non finisca per gravare (in negativo) sul pubblico erario per carenza di adeguate fonti di sussistenza, ma anche e soprattutto per assicurare che sia in grado di assumersi i doveri che derivano dall'appartenenza alla Comunità Nazionale, in primis quello di concorrere (in positivo) allo sviluppo economico-sociale e di onorare il vincolo di solidarietà mediante la partecipazione al gettito fiscale (vedi, Cons. Stato, sez. IV, n. 2254/1996, 3145/1998, 1474/1999; 6063/2002), che possa "apportare un contributo ulteriore ed autonomo alla Comunità di cui entra a far parte" (TAR Lazio, sez. I, n. 2377/2006; TAR Lazio, sez. II quater n. 832/2009; Cons. St., sez. VI, n. 8421/2009; Cons. St., sez. VI, 3213 e 3907 del 2008; TAR Lazio, sez. II quater, n. 4189/2012; vedi, tuttavia, per la possibilità di derogare a tali principi nel caso in cui il richiedente sia un portatore di handicap, TAR Lazio, sez. I ter, n. 7846/2020, con richiamo ai principi di eguaglianza e non discriminazione di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, alla legge 104/1992 ed alla sentenza della Corte Costituzionale n. 258/2017). Si tratta, pertanto, di un punto di arrivo ormai pacifico (vedi, da ultimo, tra tante, Cons. St., sez. III, nn. 3143, 4754 e 4767 del 2023) che la Sezione ha da subito recepito (TAR Lazio, sez. V bis, n.1590/2022, 1698/2022, 1724/2022, 2945/2022, nonché, di recente, n. 11028/2022, 11187/2022, 8273/2023, 9570/2023, 9582/2023, 11964/2023, 12386/2023), evidenziandone la validità anche dal punto di vista storico-comparatistico, dato che "il requisito dell'autonomia reddituale costituisce una condizione prescritta dalla legislazione in materia dei diversi Stati membri dell'Unione Europea, configurandosi come principio comune ai diversi ordinamenti giuridici" (TAR Lazio, sez. V bis, n. 11028/2022; 16321/2022, 1993/2023, 4268/2023, 10747/2023).

A tale riguardo va peraltro osservato che, anche a livello sovranazionale, il possesso del requisito in contestazione è prescritto dalla normativa comunitaria sulla cittadinanza dell'Unione per l'esercizio del diritto di soggiorno nei territori degli Stati Membri, che, al fine di evitare il fenomeno del cd. "turismo sociale", è sottoposto alla condizione "di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato Membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato Membro ospitante" (art. 7 direttiva 2004/38/CE), per la ragione che "i beneficiari non devono costituire un onere eccessivo per le finanze pubbliche dello Stato ospitante" (considerando n. 10 della citata Direttiva). L'autosufficienza reddituale rileva, pertanto, quale elemento tangibile dell'effettiva appartenenza alla comunità nazionale richiesta in capo al richiedente la cittadinanza, il quale, proprio in vista di detta verifica, deve dimostrare di poter contare su strumenti personali per far fronte ai bisogni propri e del proprio nucleo familiare (TAR Lazio, Roma, sez. V bis, n. 14172/2023 cit.).

In definitiva, l'interesse pubblico alla concessione della particolare capacità giuridica, connessa allo status di cittadino, impone che si valutino, anche sotto il profilo indiziario, le prospettive di ottimale inserimento del soggetto interessato nel contesto sociale del Paese ospitante; prospettive a cui non può essere estranea la produzione di un reddito, che accresca le risorse del Paese stesso sotto il profilo sia produttivo che contributivo onde evitare di gravare, al contrario, sugli oneri di solidarietà sociale previsti per i soggetti indigenti.

La legittimità della suddetta valutazione è stata affermata anche dalla giurisprudenza costante in materia, condivisa anche da questo Tribunale (TAR Lazio, sez. V bis, n. 1590/22, 1698/22, 1724/22, 2945/22, 3692/22, 4619/22; cfr.: Tar Lazio, sez. I ter, 31 dicembre 2021, n. 13690; 6 settembre 2019, n. 10791; Tar Lazio, sez. II quater, 2 febbraio 2015, n. 1833; 13 maggio 2014, n. 4959; 3 marzo 2014, n. 2450; 18 febbraio 2014, n. 1956, 10 dicembre 2013, n. 10647; Cons. Stato sez. I, parere n. 240/2021; parere n. 2152/2020; Cons. Stato, sez. III, 18 marzo 2019, n. 1726).

Ciò posto, valga altresì precisare che, nella valutazione sulla sussistenza del requisito della capacità reddituale, l'Amministrazione deve tenere conto non soltanto del reddito dell'istante ma deve anche verificare l'eventuale, effettivo, contributo offerto dagli altri membri del nucleo familiare (in tal senso, ex plurimis, Tar Lazio, sez. V bis, n. 1698/2022; Cons. St., sez. III, n. 4372/2019).

L'orientamento da tempo espresso dalla giurisprudenza al riguardo è stato recepito dallo stesso Ministero dell'Interno, che, nella circolare prot. n. K.60.1 del 5 febbraio 2007, diramata agli Uffici competenti, ha ribadito che è necessario, «nel rispetto del concetto di solidarietà familiare cui sono tenuti i membri della famiglia, valutare la consistenza economica dell'intero nucleo al quale l'aspirante cittadino appartiene quando, dalla documentazione prodotta e/o dalla istruttoria esperita, si può evincere che esistono altre risorse che concorrono a formare il reddito».

La stessa circolare ha altresì precisato che, essendo autocertificabili solo i redditi propri, per i redditi degli altri componenti il nucleo familiare andrà necessariamente prodotta la documentazione (mod. CUD, mod. 730 e mod. Unico) atta a dimostrare la disponibilità dei mezzi di sostentamento adeguati.

2.2- Ciò posto, nel caso in esame l'Amministrazione ha motivato il diniego per la ritenuta insufficienza del reddito, rilevando nella motivazione che il richiedendo non avrebbe dimostrato la sussistenza di un reddito superiore ai parametri minimi "relativamente al triennio fiscale 2016-2018".

Quanto al riparto dell'onere probatorio, è appena il caso di rammentare che, ai sensi dell'art. 64 c.p.a., il processo amministrativo è governato, in linea generale, dal principio dell'onere della prova, in base al quale ciascuna parte è tenuta a fornire gli elementi probatori, riguardanti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni, che siano nella rispettiva disponibilità. Infatti, inasfatta sebbene tale principio sia temperato dal metodo acquisitivo nell'azione di annullamento, nondimeno il potere del giudice di acquisire d'ufficio documenti utili alla decisione - al fine di compensare lo squilibrio normalmente esistente tra parte pubblica e privata nella disponibilità del materiale documentale - è limitato alle ipotesi in cui la parte privata non abbia la possibilità di produrre la documentazione necessaria a dimostrazione dei propri assunti difensivi (cfr., ex multis, Consiglio di Stato sez. V, 27/12/2017, n.6082).

Ne consegue che, nella fattispecie in esame, non vi è dubbio che, a fronte di un provvedimento di diniego motivato sulla base della carenza del requisito reddituale, gravi sulla parte che assuma di essere in possesso del requisito fornire la prova della sussistenza di un reddito sufficiente e regolarmente dichiarato ai fini fiscali, tenuto conto che la correlata documentazione a supporto è agevolmente nella disponibilità di ogni contribuente.

Ora, ritiene il Collegio che l'Amministrazione abbia illegittimamente omissso di valutare adeguatamente l'apporto economico del fratello del richiedente, che dalla certificazione depositata in atti risulta convivere con il medesimo.

Dai modelli di "certificazione unica" – prodotti anche in sede procedimentale – risulta che il fratello dell'istante ha percepito e fiscalmente dichiarato, nelle annualità in contestazione del triennio 2016-2018, un reddito da lavoro dipendente che supera l'importo di €25.000,00 per ciascuna annualità, evidentemente idoneo a soddisfare i parametri reddituali minimi indicati.

Per contro, la difesa erariale, a fronte delle puntuali produzioni documentali del ricorrente, ha rilevato che, anche computando il reddito del fratello, la soglia non potrebbe ritenersi raggiunta con riferimento all'anno di imposta 2017, senonché tale assunto difensivo risulta smentito per tabulas dalla rispettiva certificazione unica versata in atti.

Pertanto, alla luce dei rilievi innanzi descritti, ritiene il Collegio che il provvedimento impugnato sia affetto dal denunciato vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria, atteso che l'Amministrazione ha omissso di valutare adeguatamente i redditi percepiti nelle annualità contestate in virtù di quanto sinora chiarito.

In conclusione, in accoglimento del ricorso proposto, il prefato diniego deve essere annullato, con il conseguente obbligo di rideterminarsi, in capo al Ministero, secondo i principi e i criteri sopra enunciati.

3.- Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Ministero resistente al pagamento, in favore della parte ricorrente, delle spese di lite, liquidate in complessivi Euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge se dovuti, da distrarsi in favore del procuratore dichiaratosi antistatario avv. Francesco Zofrea.

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

Ritena che sussistono i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti e della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Gianluca Verico, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Gianluca Verico

IL PRESIDENTE

Floriana Rizzetto

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.