

Cons. St., Sez. III, 03/10/2019, n.6660.

"Omissis"

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso depositato presso il TAR Lazio-Roma in data 19.06.2017, il sig. -OMISSIS- ha impugnato il silenzio-inadempimento serbato dal Ministero dell'Interno sull'istanza di conferimento della cittadinanza italiana da lui presentata in data 07.05.2015, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f, della Legge 5 febbraio 1992, n. 91.

2. Nel corso del giudizio, l'Avvocatura Generale dello Stato ha depositato la nota ministeriale del 10.04.2018, a mezzo della quale ha rappresentato che in data 06.03.2018 era stato emanato in favore del ricorrente il decreto di conferimento della cittadinanza italiana.

3. La sentenza di primo grado, n. -OMISSIS-, pubblicata in data 19.10.2018, ha dichiarato "la cessazione della materia del contendere" e compensato le spese di lite con la seguente motivazione: "Ritenuto, infine, nonostante la soccombenza virtuale della resistente amministrazione, che sussistano gravi ed eccezionali motivi, in ragione della grande mole di lavoro gravante sugli uffici amministrativi competenti causata dal rilevante numero di richieste in materia, per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa".

4. L'appello qui in discussione investe la statuizione relativa alla disposta compensazione, censurata sotto il profilo della violazione e della falsa applicazione degli artt. 91 e 92 c.p.c. richiamati dall'art. 26 del c.p.a.. A sostegno della spiegata azione impugnatoria l'appellante osserva come - nonostante la dichiarata soccombenza virtuale dell'Amministrazione - la motivazione in punto spese di lite non faccia alcun riferimento ai presupposti elencati dall'art. 92, comma 2, c.p.c. e tassativamente idonei, in linea astratta, a giustificare l'esito compensativo.

5. Il Ministero dell'Interno si è costituito con memoria di stile, senza svolgere deduzioni difensive.

6. La causa è stata discussa e posta in decisione all'udienza del 19.9.2019.

7. L'appello è fondato, per le stesse ragioni già evidenziate in analoghi procedimenti passati al vaglio di questa sezione (Cons. Stato sez. III 4655/2016, 2346/2018; 3510/2018; 4084/2018).

8. Com'è noto, l'articolo 26 del c.p.a., salvo che per aspetti qui non in rilievo, reca un esplicito rinvio alle disposizioni del codice di rito, e segnatamente agli articoli 91,92,93,94,96 e 97 del codice di procedura civile, per la definizione del regime delle spese processuali.

Il suindicato sistema è incentrato sul principio generale secondo cui la parte soccombente va condannata al pagamento delle spese processuali in favore della parte risultata vittoriosa.

Tale principio, a mente dell'articolo 92 del c.p.c, patisce eccezione e può, dunque, essere derogato con la diversa regola della cd. compensazione, evenienza questa però sottoposta a progressive restrizioni da parte del legislatore che hanno via via eroso i margini di discrezionalità spettanti al giudice procedente.

Segnatamente, nella versione della citata disposizione definita dall'art. 13, comma 1, D.L. 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla L. 10 novembre 2014, n. 162 le spese potevano essere compensate nei soli casi di

"...soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti".

Tale disposizione, con sentenza 7 marzo-19 aprile 2018, n. 77, è stata più di recente dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni.

9. Nell'assetto sopra definito, e nonostante l'introduzione per via giurisdizionale di una clausola residuale idonea ad accreditare come fattispecie derogatorie anche ulteriori cause diverse ed aggiuntive rispetto a quelle elencate dal legislatore, è rimasto fermo il divisato principio che pone i criteri della soccombenza e della compensazione in rapporto di regola ed eccezione, confinando, peraltro, l'ammissione di una deroga al principio generale solo entro gli stretti margini di ulteriori fattispecie contraddistinte dai predicati della "gravità" e della "eccezionalità".

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento appare di tutta evidenza come ogni eccezione al principio della soccombenza, ancorché non riconducibile alle fattispecie tipiche indicate dal legislatore, può trovare ingresso sempreché adeguatamente 'esternata' in motivazione, in modo che si comprendano l'iter logico-giuridico e/o le valutazioni (di fatto ed eventualmente di sostanziale equità) su cui essa si fonda, e queste ultime vengano svolte con argomentazioni coerenti con le coordinate normative soprarichiamate.

10. Tanto premesso, e venendo al caso qui in rilievo, non può dubitarsi della ricorrenza di una situazione di soccombenza cd. virtuale in capo al Ministero intimato. È, infatti, di tutta evidenza il ritardo con cui la detta Amministrazione si è pronunciata sull'istanza del ricorrente ed ha conclusivamente concesso il titolo di cittadinanza. Ed, invero, la domanda in argomento è stata presentata in data 07.05.2015 mentre il decreto di conferimento della cittadinanza italiana è stato emesso solo in data 06.03.2018, ben oltre i termini ordinari (730 gg) di definizione del procedimento fissati dal D.P.C.M. 21.03.2013, n. 58.

11. Quanto alla motivazione della pronuncia, essa, se per un verso riconosce la soccombenza virtuale dell'amministrazione, per altro verso, quanto ai presupposti tassativamente imposti dall'art. 92, comma 2, c.p.c., non fornisce indicazione di alcun elemento concreto dal quale sia possibile dedurre la sussistenza dei "giusti motivi" che legittimino la 'deroga' al c.d. "principio della soccombenza".

Escluse, in quanto non aderenti al caso di specie, le ipotesi tipizzate della soccombenza reciproca, dell'assoluta novità della questione trattata e del mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, la compensazione avrebbe potuto giustificarsi solo al ricorrere di "gravi ed eccezionali ragioni".

Nondimeno, l'affermata congestione degli uffici amministrativi a cagione di un numero esorbitante di pratiche da sbrigare - addotta dal giudice di primo grado ma mai eccepita in funzione scriminante dall'Amministrazione - si risolve in una formula di stile, del tutto generica, sganciata da riferimenti specifici e concreti a situazioni contingenti, potenzialmente spendibile in modo indifferenziato per qualunque ipotesi di attività amministrativa e, come tale, sostanzialmente elusiva dell'obbligo di adeguata esternazione della "eccezionalità" e "gravità" dei motivi derogatori, pure pretesa dall'art. 92 c.p.c..

12. Aggiungasi, d'altro canto, che le circostanze addotte in sentenza, involgendo

profili organizzativi interni alla stessa Amministrazione che, proprio in ragione di essi e del tipo di procedimento in rilievo, ha individuato termini speciali per la definizione di ciascuna istanza, non possono 'gravare' sul ricorrente e costituire titolo per pregiudicarlo.

Similmente, non può assumere rilevanza l'incremento delle istanze di cittadinanza, trattandosi di fenomeno di lungo termine ed in crescita costante, non deducibile come scusante della sistematica violazione dei termini stabiliti per la conclusione.

13. In proposito questa sezione ha già osservato come "la considerazione delle peculiari condizioni operative dell'Amministrazione in subiecta materia sia già "incorporata" nel termine "lungo" (pari a ben 730 gg., ex art. 3 d.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994) entro il quale devono concludersi i procedimenti de quibus (in netta ed evidente deroga, comunque autorizzata espressamente dal comma 4, rispetto alla graduazione temporale - da 30 a 180 giorni - contemplata dall'art. 2 l. n. 241/1990 in punto di termini di conclusione dei procedimenti di competenza delle Amministrazioni dello Stato): sì che la valorizzazione anche giurisdizionale delle suddette, pur in parte innegabili, condizioni di surmenage operativo dell'Amministrazione, anche solo ai fini del regolamento delle spese di giudizio, si tradurrebbe in una duplicazione ingiustificata e sproporzionata del favor ad essa riservato dal legislatore, in ragione delle difficoltà operative in cui versa, e quindi, infine, in un sostanziale ingiusto pregiudizio per i soggetti interessati.

Poiché, quindi, è la legge, con le sue determinazioni temporali in ordine alla conclusione dei procedimenti amministrativi, a fissare le coordinate entro le quali deve svolgersi il rapporto tra cittadini (o, come nella specie, aspiranti tali) e P.A., recedendo gli aspetti organizzativi dell'attività amministrativa ad interna corporis irrilevanti ai fini della disciplina del rapporto amministrativo (e della sua ricostruzione processuale), ne consegue che la violazione di quelle coordinate (rectius, nella specie, del termine "dilatato" di conclusione del procedimento) fonda il legittimo affidamento del privato non solo in ordine all'esito favorevole della sua azione (anche se finalizzata, come nella specie, al mero soddisfacimento dell'interesse strumentale alla conclusione del procedimento), ma anche con riguardo all'addossamento dei relativi costi, secondo il principio sancito dall'art. 91 c.p.c., alla parte soccombente, in mancanza delle eccezionali ragioni per disporre la compensazione di cui all'art. 92 c.p.c." (Cons. Stato, sez. III, n. 2346/2018).

14. In ragione di quanto fin qui esposto - e in accoglimento della espressa domanda giudiziale veicolata con l'atto di appello in esame ed in riforma dell'impugnata sentenza - l'Amministrazione soccombente deve essere condannata al pagamento delle spese per i due gradi di giudizio, come liquidate in dispositivo in ragione della natura delle questioni trattate e del tenore delle difese in atti.

PQM

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, condanna l'Amministrazione al pagamento, in favore del ricorrente, delle spese processuali relative ai due gradi di giudizio, che liquida nella misura complessiva di €2.000,00 oltre i.v.a. ed

accessori dovuti ex lege, fra i quali il rimborso del contributo unificato, ove assolto, da distrarsi in favore del procuratore attoreo dichiaratosi anticipatario. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano 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 o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 03 OTT. 2019.