

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in
Giurisprudenza

Anno Accademico 2022/2023

**LA DISCREZIONALITÀ DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE NEL PROVVEDIMENTO DI
CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA PER
NATURALIZZAZIONE E IL SINDACATO
GIURISDIZIONALE**

Relatore: Chiar.mo Prof. Fabio Corvaja

Laureanda: Greta Barbiero

Matricola: 1172463

INDICE

INDICE.....	3
ABSTRACT	2
CAPITOLO I: L'APPARTENENZA ALLO STATO: RIFLESSIONI SULL'ATTUALE VALORE GIURIDICO DELLA CITTADINANZA	4
<i>1.1 La difficoltà nel reperire una definizione univoca di cittadinanza.....</i>	<i>5</i>
<i>1.2 La cittadinanza italiana in epoca post unitaria: dal codice civile del 1865 alla legge n. 555 del 1912.....</i>	<i>7</i>
<i>1.3 La cittadinanza italiana in epoca repubblicana: gli interventi della Corte Costituzionale sulla legge n. 555 del 1912</i>	<i>13</i>
<i>1.4 L'approvazione della legge 5 febbraio 1992, n. 91: "Nuove" norme sulla cittadinanza.....</i>	<i>16</i>
<i>1.5 La cittadinanza italiana: che cosa resta? L'importanza di essere titolari di un simile status oggi.....</i>	<i>20</i>
CAPITOLO II: LA CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA EX ART. 9 LEGGE 91/1992 – NUOVE NORME SULLA CITTADINANZA	24
<i>2.1 La cittadinanza per naturalizzazione: un dato in costante crescita</i>	<i>25</i>
<i>2.2 La cittadinanza: la posizione giuridica in capo al richiedente</i>	<i>33</i>
<i>2.2.1 In particolare: l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e l'interesse legittimo in capo all'istante.....</i>	<i>37</i>
<i>2.3 La procedura.....</i>	<i>40</i>
<i>2.3.1 I requisiti previsti ex lege</i>	<i>45</i>
<i>2.3.2 I criteri "supplementari" utilizzati dall'amministrazione, non normativamente previsti.....</i>	<i>50</i>
<i>2.3.3 Il giuramento: articolo 10, L. 91/1992.....</i>	<i>63</i>

2.3.4 Tipo di valutazione e verifica che la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere: mero accertamento e attività valutativa.....	67
2.4 La discrezionalità della PA.....	70
2.4.1 Il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana nella legge n. 91/1992 quale atto di “alta amministrazione”	75
2.5 I termini per la definizione del procedimento.....	79
CAPITOLO III: DINIEGO DI CITTADINANZA: CASI DI INAMMISSIBILITA’ DELLA DOMANDA, RIGETTO DELL’ISTANZA E I RELATIVI MOTIVI OSTATIVI.....	86
3.1 Inammissibilità.....	87
3.2 Il preavviso di diniego	91
3.3 Il rigetto dell’istanza di concessione della cittadinanza ai sensi dell’articolo 9, comma 1, l. n.91/92.....	94
3.4 I motivi ostativi di cui all’articolo 6, legge sulla cittadinanza.....	96
3.5 Ulteriori cause preclusive dell’acquisto della cittadinanza.....	99
3.6 Residenza interrotta e illegittimità del provvedimento di attuazione della legge sulla cittadinanza.....	99
3.7 La conoscenza della lingua italiana	106
3.8 Il requisito della disponibilità di redditi sufficienti.	109
3.9 La valutazione di potenziale pericolosità per la sicurezza dello Stato: il problematico giudizio prognostico di idoneità e di capacità di rispettare le regole di civile convivenza e i valori identitari dello Stato	115
3.10 La presenza di condanne penali e la necessità di una valutazione in concreto	123
3.10.1 Le dichiarazioni non veritiere e l’esibizione di atto falso o contenente dati non più rispondenti a verità	129
3.10.2 La riabilitazione penale o estinzione del reato	133

3.11 <i>L'assenza di condanne penali come condizione non sufficiente: il requisito del rispetto delle leggi penali e delle norme di civile convivenza basato su precedenti di polizia e condotte sociali</i>	136
3.12 <i>La necessità di una motivazione</i>	141
CAPITOLO IV: IL SINDACATO GIURISDIZIONALE SUL CORRETTO ESERCIZIO DEL POTERE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	145
4.1 <i>Il riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo in materia di cittadinanza</i>	146
4.2 <i>L'impugnazione del decreto di diniego della cittadinanza per omessa comunicazione del preavviso di rigetto ex art. 10-bis, l. n. 241/90</i>	152
4.3 <i>Ulteriori strumenti di tutela previsti dall'ordinamento in favore dell'aspirante cittadino</i>	155
4.4 <i>I mezzi di tutela contro il silenzio della pubblica amministrazione</i>	160
4.5 <i>I limiti di sindacabilità della discrezionalità amministrativa</i>	169
4.5.1 <i>Il ristretto sindacato estrinseco e formale</i>	171
4.5.2 <i>Il sindacato giurisdizionale e il "criterio tipologico"</i>	173
4.6 <i>I vizi di legittimità: in particolare l'eccesso di potere</i>	176
4.7 <i>Il tipo di sentenza emanata dal giudice: la sentenza di annullamento</i>	179
4.8 <i>Il giudizio di ottemperanza</i>	182
CONCLUSIONI	185
BIBLIOGRAFIA	192
SITOGRAFIA	196

ABSTRACT

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di fornire al lettore un approfondimento in merito alla discrezionalità della pubblica amministrazione nei provvedimenti di concessione della cittadinanza per naturalizzazione.

Nel capitolo I verrà quindi illustrato come il concetto di cittadinanza sia mutevole, a seconda del contesto culturale e del momento storico in cui ci si pone. L'esame della legislazione italiana in materia di cittadinanza ha come obiettivo quello di riflettere sui cambiamenti apportati dal legislatore nel corso degli anni e consentirà di dimostrare come l'attuale disciplina sulla cittadinanza si riveli inadatta rispetto alle esigenze sociali del tempo.

Il capitolo II si concentra sulla concessione della cittadinanza per naturalizzazione *ex art.* 9, comma 1, della legge n. 91/1992, individuando dapprima la posizione giuridica in capo al richiedente, passando poi ad illustrare i vari requisiti che il richiedente deve dimostrare di possedere per poter presentare la domanda e la procedura di introduzione dell'istanza. Dopodiché verrà analizzato il profilo attinente alla pubblica amministrazione, il potere discrezionale e la natura dell'atto di concessione della cittadinanza che, come si avrà modo di vedere, è qualificato come "atto di alta discriminazione".

Nel prosieguo della tesi, al capitolo III, si esporranno i casi in cui l'istanza di cittadinanza viene dichiarata inammissibile ovvero viene rigettata. Tale illustrazione sarà effettuata attraverso la disamina delle sentenze del T.A.R. e del Consiglio di Stato, che consentono di indicare le motivazioni per le quali in linea tendenziale l'amministrazione decide di rigettare la domanda.

Infine, nel capitolo IV si esamineranno i mezzi di tutela giurisdizionale a disposizione del richiedente, che consentono di impugnare il provvedimento di segno negativo. Si passerà poi ad evidenziare come il sindacato del giudice amministrativo sul provvedimento adottato dall'amministrazione sia un sindacato estrinseco e formale, che non può entrare nel merito della scelta discrezionale effettuata dall'amministrazione, ma che deve limitarsi ad evidenziarne i vizi di legittimità, individuabili nelle figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

CAPITOLO I: L'APPARTENENZA ALLO STATO: RIFLESSIONI SULL'ATTUALE VALORE GIURIDICO DELLA CITTADINANZA

SOMMARIO:

1.1. La difficoltà nel trovare una definizione univoca di cittadinanza – 1.2. La cittadinanza italiana in epoca post unitaria: dal codice civile del 1865 alla legge n. 555 del 1912 – 1.3. La cittadinanza italiana in epoca repubblicana: gli interventi della Corte Costituzionale sulla legge n. 555/1912 – 1.4. L'approvazione della legge 5 febbraio 1992, n. 91: “Nuove” norme sulla cittadinanza – 1.5. Cittadinanza italiana: che cosa resta? L'importanza di essere titolari di un simile status oggi

1.1 La difficoltà nel reperire una definizione univoca di cittadinanza

La cittadinanza si presenta agli occhi del giurista come una categoria giuridica in continua evoluzione, che assume significati e ampiezze diverse, in relazione ai diversi periodi storici e ai diversi ordinamenti giuridici a cui si riferisce.

Infatti, ogni ordinamento ha le proprie regole sulla cittadinanza e si nota come il significato da attribuire di volta in volta a questo *status* muti a seconda dei periodi storici o del contesto in cui ci si pone. È possibile, sin qui, enucleare come vi sia una molteplicità di situazioni giuridiche che caratterizzino la figura di cittadino nei diversi momenti storici¹. Il concetto di cittadinanza in Europa affonda le sue radici già nell'antichità classica: Aristotele nei suoi scritti sosteneva che il libero cittadino (*polites*) esercitava dei diritti connessi alla possibilità di partecipare alla vita politica della collettività, in forza del diritto di decidere su materie inerenti allo stato (potere legislativo), di giudicare e di essere giudicati secondo la legge e in maniera giusta (potere giudiziario) e di detenere cariche pubbliche (potere esecutivo)².

Sulla stessa scia si colloca la definizione di cittadinanza del mondo romano, nel quale il *civis romanus* era un uomo libero (contrapposto allo schiavo) aveva capacità giuridica e poteva influenzare le decisioni politiche dello stato. In quest'epoca la condizione giuridica soggettiva del cittadino non dipendeva tanto dal rapporto con le autorità pubbliche, quanto piuttosto discendeva da un vincolo privato di parentela.

Con la caduta dell'Impero romano, questo concetto si impoverisce fino a scomparire nei primi anni dell'età medievale, dove la cittadinanza viene sostituita dalla sudditanza. Questa visione perdura fino all'inizio dell'età moderna, caratterizzata da instabilità politica e sanguinosi conflitti.

Grazie alla rivoluzione americana e francese e alla conseguente nascita dello stato liberale si assiste ad un radicale mutamento del significato della cittadinanza rispetto al passato.

In quegli anni, infatti, si andava affermando la teoria della cosiddetta "cittadinanza nazionale" da cui ha avuto origine anche la sovrapposizione fra i due concetti di cittadinanza e nazionalità. Secondo tale teoria la nazionalità era un presupposto necessario e imprescindibile della cittadinanza.

¹ Per una sintesi della storia del concetto di cittadinanza si può fare riferimento a P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma – Bari, Laterza, 2005.

² Secondo Aristotele, in *Politica* (IV secolo a.C.), "una persona possiede il diritto di partecipare alle procedure deliberative o giuridiche quando è un cittadino dello stato nel quale detiene questo diritto e lo stato l'insieme di queste persone".

Bisogna osservare, tuttavia, che la cittadinanza nella seconda metà dell'Ottocento consisteva perlopiù nella possibilità di esercitare diritti civili, ma non si identificava nella possibilità di esercitare i diritti politici, che risultavano ancora soggetti a molte limitazioni come la ricchezza il sesso e l'istruzione. In quegli anni, quindi, la cittadinanza corrispondeva alla traduzione sul piano giuridico del sentimento di appartenenza degli individui al medesimo stato nazionale, a cui si ricollegava il riconoscimento di specifici diritti e obblighi³.

Accanto alla libertà dallo stato (i diritti civili), e accanto a quella nello stato (i diritti politici), viene successivamente riconosciuta la libertà mediante lo stato (i diritti sociali)⁴ garantiti dal Welfare State, che si sviluppa nel XIX secolo, a partire dall'Inghilterra. In quel momento emerge la dimensione sociale della cittadinanza, che guarda all'individuo come membro di una collettività che condivide valori, regole e tradizioni. Diventa così inadatto il concetto unitario di cittadinanza-nazionalità e traspare un approccio più inclusivo e meno discriminatorio, rispetto alle precedenti fasi.

Questo *excursus* porta a riflettere sulla mutevole natura del concetto giuridico di cittadinanza, che evidentemente si plasma e si caratterizza a seconda del contesto storico in cui si pone ed è inevitabilmente destinato a cambiare, con il mutare della società e dei suoi bisogni.

In linea generale, nel tempo, al concetto di cittadinanza si sono potuti riferire due principi: uno riguardante la soggezione stabile e permanente all'autorità statale e l'altro relativo alla partecipazione ad una comunità politica statualmente organizzata, attraverso la quale si attribuiscono diritti e doveri⁵.

Attualmente alla nozione di cittadinanza si suole ricollegare il rapporto di appartenenza tra un individuo e lo stato, ed è in particolare uno *status*, denominato *civitatis*, al quale l'ordinamento giuridico ricollega la pienezza dei diritti civili e politici. Questo profilo verrà esaminato con più completezza in chiusura del capitolo, ragionando sui diritti e doveri che discendono da tale qualifica.

³ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, atti del XXIV Convegno annuale dell'AIC, Jovene, Napoli, 2010, p. 240, osserva inoltre come i doveri, più che i diritti, formavano il baricentro dell'appartenenza dell'individuo allo stato.

⁴ A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 33.

⁵ Vedi T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 169 ss.; inoltre, P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 39 ss.

1.2 La cittadinanza italiana in epoca post unitaria: dal codice civile del 1865 alla legge n. 555 del 1912

Con l'avvento dell'unità d'Italia, l'esigenza di uniformare la disciplina dei rapporti tra privati nel nuovo Regno d'Italia divenne sempre più forte, a tal punto che venne emanato il primo codice civile italiano⁶, contenente anche un *corpus* di norme riguardanti la cittadinanza. Il titolo I del libro primo di tale codice, intitolato "Della cittadinanza e del godimento dei diritti civili" introduceva innanzitutto, all'art. 3, la disposizione sul trattamento paritario tra cittadini e stranieri riguardo ai diritti. Tale articolo ha segnato nell'ordinamento italiano la più decisa affermazione del principio di eguaglianza formale per quanto riguarda i diritti civili dello straniero in quanto persona, per quanto l'applicazione di tale principio potesse essere temperata dal rilievo della legge nazionale dello straniero, ai sensi dell'art. 6 delle disposizioni preliminari del codice civile, secondo cui "lo stato e la capacità delle persone ed i rapporti di famiglia sono regolati dalla legge della nazione a cui essi appartengono".

A questo articolo seguivano gli articoli da 4 a 15, relativi ai modi di acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza italiana.

Queste disposizioni non costituivano di per sé fonte di diritti civili, in quanto andavano semplicemente a regolare la modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza, lasciando del tutto scoperto l'aspetto relativo alle prerogative e ai diritti attribuiti alla titolarità della cittadinanza.

La previsione circa l'inserimento di norme relative alla cittadinanza all'interno del codice civile risultava comunque in linea con tutti gli altri Stati europei, che avevano inserito le rispettive norme nei propri codici, sul modello del codice civile francese del 1804. Difatti, l'impostazione adottata dal Codice civile del 1865 si ispirava molto al Codice civile napoleonico, con il quale condivideva il criterio fondamentale dell'acquisto della cittadinanza per nascita. Lo *ius sanguinis*, invero, fondava le sue radici nel diritto romano, ma ha influenzato quasi tutte le codificazioni dell'epoca, tra cui appunto quella italiana. L'articolo 4 del Codice civile del 1865 prevedeva che la cittadinanza si acquistasse per discendenza da padre italiano: tale disposizione era poi da integrare con ulteriori disposizioni contenute nell'art. 7, nel caso in cui il padre fosse ignoto o fossero ignoti entrambi i genitori.

⁶ Fu promulgato con decreto 25 giugno 1865 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1866.

Ai modi di acquisto automatico (salvo rinuncia) della cittadinanza, si contrapponevano le diverse procedure relative all'attribuzione della medesima per elezione o in base alla naturalità.

È interessante vedere come anche nel codice civile dell'epoca trovasse già spazio l'ipotesi di concessione della cittadinanza per naturalizzazione, con dei tratti caratteristici che si ripresentano nell'attuale disciplina, pur mantenendo modeste diversità. La cittadinanza "per naturalità" era infatti un "atto squisitamente discrezionale del potere legislativo o esecutivo"⁷, svincolato però dal requisito della residenza.

L'articolo 10 dichiarava infatti che la cittadinanza "per naturalità" poteva essere concessa per legge o per decreto reale e statuiva, per quest'ultimo caso, gli obblighi di registrazione del decreto stesso e di prestazione del giuramento. Vi era una differenza sostanziale tra l'uno e l'altro mezzo di concessione: mentre l'attribuzione della cittadinanza per legge conferiva allo straniero tutti i diritti politici (grande naturalità), la cittadinanza per decreto reale non attribuiva allo straniero i diritti di elettorato politico attivo e passivo e quelli di essere giurato (piccola naturalità). Si deve sottolineare, in particolare, la discrezionalità dell'atto di concessione, che non risultava vincolato né dall'esigenza di speciali meriti del naturalizzando, né da una sua richiesta a tale proposito. Viceversa, i codici preunitari che prevedevano al loro interno l'ipotesi della naturalizzazione ponevano una serie di requisiti⁸.

La disciplina sulla cittadinanza contenuta nel codice italiano e sin qui sommariamente delineata si rivelò ben presto inadeguata per una serie di ragioni collegate con i mutamenti socio-politici che stavano interessando l'Italia in quegli anni. In primo luogo, si osservò il rapido aumento della popolazione italiana, che produsse alla fine del XIX secolo un esodo migratorio verso l'estero. Allo stesso tempo, a causa della maggiore mobilità delle persone, iniziò a prodursi anche il fenomeno inverso, che generava un flusso di immigrazione verso l'Italia. In aggiunta, in quegli anni si registrò un ampio movimento di riforme in tema di cittadinanza, varate da numerosi Stati stranieri, il che contribuì ad acuire la sensibilità del governo sulla necessità di una revisione organica anche in Italia.

⁷ R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1993, p. 19.

⁸ Ad esempio, l'articolo 29 del codice austriaco (entrato in vigore l'1 gennaio 1812) subordinava tale concessione all'esercizio di un pubblico impiego o di una professione per la quale fosse richiesto il domicilio la dimora decennale. L'articolo 19 del codice parmense invece precisava che la concessione della cittadinanza dovesse "implorarsi alla Sovrana Autorità".

Ben presto, il Senato del Regno si fece carico di questa esigenza e dal 1899 invitò il governo a presentare un disegno di legge che adeguasse le norme sulla cittadinanza alle mutate condizioni della società italiana.

In attesa di una riforma organica in materia di cittadinanza si iniziarono a muovere i primi passi per modificare la disciplina relativa alla naturalizzazione. La prima modifica parziale si ebbe con l'approvazione della legge elettorale politica del 23 marzo 1895, che prevedeva una speciale forma di naturalizzazione per gli italiani non regnicoli⁹. Questa attribuiva il pieno godimento dei diritti politici agli stranieri naturalizzati, pur essendo concessa con decreto reale.

Tale disciplina relativa alla concessione della cittadinanza fu ulteriormente innovata dalla legge 17 maggio 1906, n. 217¹⁰, ad opera della quale si inserì una nuova procedura di naturalizzazione a favore degli italiani non regnicoli, per la quale era richiesto il parere favorevole del Consiglio di Stato. Vennero inoltre introdotti una serie di requisiti, fra i quali la residenza di sei anni nel Regno o nelle colonie, requisito che da quel momento caratterizzerà tale modello di concessione della cittadinanza. Secondo il dettato di legge la concessione avveniva per mezzo di decreto reale, ma comprendeva comunque "l'acquisto e l'esercizio dei diritti politici attribuiti ai cittadini".

Dopo questi interventi puntuali sulla disciplina della cittadinanza per naturalizzazione, finalmente nel 1910 veniva presentato al Senato un disegno di legge organica sulla cittadinanza dall'allora Ministro guardasigilli Vittorio Scialoja. Dapprima fu oggetto di un minuzioso e appassionato dibattito in Senato, per poi essere presentato alla Camera dei deputati alla fine del marzo 1912, che lo approvò senza modifiche.

Il primo provvedimento organico sulla cittadinanza italiana entrò così in vigore come legge n. 555 del 1912 il 1° luglio 1912, abrogando le precedenti norme contenute sia nel codice civile del 1865, sia in altre leggi¹¹.

⁹ Per italiani non regnicoli si intende coloro che hanno la nazionalità italiana, ma vivono in territori irredenti che dal punto di vista storico o geografico erano italiani, ma sono stati strappati dalla Patria. In forza della perdita di quei territori, gli abitanti avevano acquisito la cittadinanza di un altro Stato e contestualmente avevano perso quella italiana. Il tema ritorna in occasione della approvazione della disposizione costituzionale sugli "italiani non appartenenti alla Repubblica", che l'art. 51, secondo comma, Cost., consente di parificare, con legge, ai cittadini, ai fini della ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive. Si veda il dibattito dell'Assemblea costituente del 17 ottobre 1947 in <https://www.nascitacostituzione.it/02p1/04t4/051/index.htm?art051-015.htm&2>

¹⁰ La legge in esame era nota come legge Sonnino

¹¹ In particolare, la legge n. 555 del 1912 ha abrogato gli artt. 4-15 del codice civile del 1865, l'art. 36 della legge sull'emigrazione del 31 gennaio 1901 n. 27 e l'intera legge del 1906.

La legge n. 555 del 1912 ha rappresentato una “struttura solida e coerente”¹², che è rimasta in vigore per ben ottant’anni, nonostante i mutamenti intervenuti nella realtà politico-sociale italiana, ed ha svolto un ruolo importante, gettando le fondamenta su cui è stata costruita l’attuale disciplina relativa alla cittadinanza.

Sintetizzando i punti di particolare rilievo di questo primo tentativo di legislazione organica in materia di cittadinanza, si nota come venga mantenuto il criterio basilare dell’acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*. Tuttavia, la possibilità di trasmettere la cittadinanza ai propri discendenti era riservata ai soli uomini, privando le donne di questo potere o riducendolo ad ipotesi residuali¹³. Questa legge non poteva non risentire delle concezioni dei rapporti familiari così come formati in una cultura ottocentesca, che assegnava una posizione di assoluta preminenza all’uomo rispetto alla donna, a quel tempo comunemente riconosciuta. Il totale assoggettamento della donna all’uomo si poteva riscontrare anche nella regola secondo cui la donna, maritando un uomo straniero, avrebbe acquisito la cittadinanza del marito, perdendo contestualmente la cittadinanza italiana.

Peraltro, si affermava il principio dell’unicità della cittadinanza in seno al nucleo familiare, in base al quale marito-padre rappresentava il soggetto giuridico intorno al quale si consolidava la cittadinanza dell’intera famiglia. Così, ad esempio, nel caso in cui il marito avesse mutato il proprio *status civitatis*, anche la moglie e i figli incorrevano nella perdita della cittadinanza italiana, seguendo le vicende del *pater familias* e, al contrario, la mantenevano se questi la conservava.

Inoltre, tale legge era orientata ad assumere un atteggiamento di particolare favore nei confronti degli emigrati all’estero, il cui numero era fortemente aumentato in quegli anni. Di conseguenza l’attenzione del legislatore nei confronti degli emigrati pervade tutta la disciplina, andando ad esempio a prevedere l’istituto della doppia cittadinanza per i figli degli emigrati italiani, i quali nascano in uno stato in cui vige lo *ius soli*, o il diritto di mantenere la cittadinanza italiana nel caso di acquisto non volontario di un’altra

¹² R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 26

¹³ L’art. 1, comma 2, legge 13 giugno 1912, n. 555, stabiliva che la madre cittadina italiana potesse trasmettere la cittadinanza nelle seguenti ipotesi: se il padre era ignoto; se il padre era apolide; se i figli non seguivano la cittadinanza del padre straniero secondo la legge dello stato al quale questo apparteneva, ossia se il paese estero del padre imponeva, o concedeva, la cittadinanza estera solo *iure soli* e non *iure sanguinis*.

cittadinanza¹⁴, o ancora le agevolazioni previste per il riacquisto della cittadinanza italiana nel caso di perdita volontaria.

Con riguardo invece agli ulteriori modi di attribuzione della cittadinanza, il legislatore del 1912 mantiene la distinzione già presente nel codice del 1865 tra acquisto per beneficio di legge e acquisto per naturalizzazione. In particolare, questa ultima ipotesi risulta essere di nostro interesse, con il fine di coglierne i principali mutamenti negli anni. La cittadinanza per naturalizzazione, come regolata dalla legge n. 555 del 1912, si qualificava già nel codice civile del 1865 per la discrezionalità nella concessione. Nel 1912 risultavano presenti tre diverse forme di naturalizzazione: la prima riguardante le ipotesi di concessione per decreto reale, dietro parere del Consiglio di Stato (art. 4 primo comma); la seconda relativa alle ipotesi di concessione per legge speciale (art. 6); la terza riguardante sempre le ipotesi di concessione per mezzo di un decreto reale, ma svincolata dal parere del Consiglio di Stato, a favore degli italiani non regnicoli.

Il decreto-legge 10 settembre 1922, n. 1387, prevede tuttavia la reintroduzione della “piccola naturalizzazione”, ossia quella ipotesi di concessione della cittadinanza che non dava modo di esercitare i diritti politici (a differenza delle tre ipotesi appena illustrate) ed esentava chi ne fosse titolare dall’obbligo del servizio militare. I beneficiari di questo tipo di cittadinanza erano le categorie di stranieri che appartenevano a famiglie di origine italiana, oppure che godevano di protezione italiana, oppure che avevano dato “prova non dubbia di sentimenti di italianità” e offrivano “garanzie ai fini del mantenimento del prestigio italiano”.

Una fondamentale riforma nel campo della cittadinanza per naturalizzazione si ebbe per mezzo del regio decreto legge 1 dicembre 1934, n. 1997¹⁵, il quale in primo luogo modificò le attribuzioni del Consiglio di Stato, richiedendo il parere non più vincolante ma solo obbligatorio del di tale organo; in secondo luogo ridusse i termini prescritti dall’art. 4 per la residenza in Italia dello straniero, portandoli a cinque anni; infine, abrogando l’art. 6 della legge del 1912, sottrasse al Parlamento il potere di concedere la cittadinanza con legge in casi eccezionali, potere che affidò al governo, che poteva

¹⁴ Si pensi, ad esempio, alle ipotesi di “grande naturalizzazione” che aveva interessato il Brasile, secondo cui sarebbe stato introdotto un meccanismo di rinuncia automatica di cittadinanza per tutti i cittadini stranieri (compresi gli italiani) residenti in Brasile al 15 novembre 1889.

¹⁵ Il decreto-legge fu convertito in legge 4 aprile 1935, n. 517

esercitarlo concedendo la cittadinanza in casi eccezionali (secondo quanto previsto dall'articolo 4).

A tale intervento seguì una prassi governativa del tutto opinabile, in riferimento alla sussistenza dei requisiti concernenti la residenza in Italia e all'esistenza di ulteriori condizioni, prassi che si stabilizzò nei decenni successivi.

Anche in epoca repubblicana, infatti, ai fini della prova della residenza in Italia, il Ministero ha escluso qualsiasi mezzo sostitutivo, esigendo tassativamente il certificato anagrafico di residenza quinquennale¹⁶, ed ha richiesto ulteriori documenti, ben più numerosi rispetto a quelli previsti dall'art. 1 del regolamento di esecuzione della legge, tra cui una dichiarazione di rinuncia alla protezione delle autorità diplomatiche e consolari italiane nei confronti di quelle del paese di origine fino a che il soggetto non avesse ottenuto l'effettivo svincolo dal proprio paese.

Al requisito della residenza quinquennale si aggiungeva un ulteriore requisito, del tutto assente nel testo di legge: il requisito relativo al c.d. svincolo dello straniero dalla cittadinanza originaria, che secondo la circolare ministeriale 4 marzo 1913, n. 8300¹⁷, doveva essere prodotto mediante un "certificato di svincolo della cittadinanza d'origine per tutti i sudditi di quegli Stati che non ammettono fra le cause di perdita della cittadinanza l'acquisto di una nuova nazionalità".

Infine, l'articolo 5 della legge n. 555 del 1912 richiedeva anche che, al fine della produzione degli effetti del decreto di naturalizzazione, l'aspirante cittadino dovesse prestare giuramento di fedeltà entro il termine di sei mesi dalla consegna del decreto di naturalizzazione.

Sulla scia di quanto appena illustrato, va osservato come in base alla legge n. 555 del 1912 il possesso dei requisiti indicati all'art. 4 della legge non dava lo straniero alcun "diritto" a ottenere la cittadinanza, dal momento che la concessione della stessa, come ha ricordato il Consiglio di Stato nel 1958, restava pur sempre un atto ampiamente discrezionale, "perché esprime un giudizio di gradimento che si basa sulla valutazione della persona dello straniero nelle sue più varie manifestazioni"¹⁸. Il Consiglio di Stato

¹⁶ La conferma della persistenza di tali prassi si trae dalla circolare n. 7960/2 della Prefettura di Como del 10 settembre 1987, che riporta le indicazioni del Ministero.

¹⁷ La circolare è riprodotta da F. DE DOMINICIS, *Commento alla legge sulla cittadinanza italiana del 13 giugno 1912*, II ed., Torino, Utet, 1916, p. 319.

¹⁸ Cons. di Stato, adunanza plenaria, decisione del 28 ottobre 1958, caso *Urman contro Ministero dell'Interno*.

sottolineava già in quell'occasione come l'autorità governativa non si doveva per forza limitare a semplici accertamenti, ma poteva esprimere un apprezzamento in ordine all'inserimento del soggetto nella comunità nazionale.

Le considerazioni sinora svolte in ordine alle caratteristiche tipiche della cittadinanza per naturalizzazione nella legge n. 555 del 191, anticipano in larga parte le peculiarità della disciplina che ancora oggi caratterizza questo particolare modo di acquisto della cittadinanza, peculiarità che verranno analizzate nel prosieguo della presente trattazione.

1.3 La cittadinanza italiana in epoca repubblicana: gli interventi della Corte Costituzionale sulla legge n. 555 del 1912

Il referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e l'entrata in vigore il 1 gennaio 1948 della Costituzione repubblicana per prima cosa hanno fornito allo Stato italiano un'identità nazionale nuova, le cui fondamenta poggiano sull'ampio catalogo di diritti fondamentali garantiti nella parte prima della Costituzione, sulla rigidità delle disposizioni della legge fondamentale e sul controllo di legittimità costituzionale esercitato sulla legislazione dalla Corte costituzionale.

La Costituzione, tuttavia, non contiene al suo interno delle norme specifiche sulla cittadinanza, forse per evitare di legarsi a un concetto che nel tempo sarebbe cambiato, visto il carattere mutevole che assume a seconda del periodo storico e del contesto culturale in cui ci si trova. Resta così un concetto privo di definizione, che viene però presupposto quando si parla di "popolo" o, appunto, di "cittadini".

La Costituzione, oltre a proclamare nella sua prima parte la titolarità di alcuni diritti e di alcuni doveri in capo ai cittadini, si occupa specificatamente della cittadinanza solo all'art. 22, stabilendo il principio per cui non si può essere privati di essa, così come del nome e della capacità giuridica, per motivi politici. La *ratio* di questa disposizione va inquadrata nella reazione agli arbitri compiuti dal regime fascista, che non solo aveva privato della cittadinanza italiana tutti gli antifascisti in esilio, ma aveva altresì stabilito delle gravi limitazioni alla cittadinanza e alla capacità giuridica nei confronti dei cittadini di "razza ebraica".

Con l'entrata in vigore della Costituzione inizia il processo di "rilettura" di alcuni gruppi di norme in tema di cittadinanza, alla luce dei principi contenuti nella Carta costituzionale. Ed invero, il processo di riforma è passato per progressive caducazioni, ad opera della

Corte costituzionale, delle norme in materia di cittadinanza contenute nella legge n. 555 del 1912 che presentavano profili di incostituzionalità, per arrivare ad una nuova disciplina organica della materia, intervenuta ad oltre quarant'anni dalla entrata in vigore della Costituzione.

Tra le principali pronunce della Corte costituzionale che hanno toccato la disciplina della cittadinanza dettata dalla legge n. 555 del 1912 troviamo, in ordine cronologico, la sentenza n. 87 del 16 aprile 1975 e la sentenza n. 30 del 9 febbraio 1983.

Per quanto concerne la prima, è bene sottolineare che nonostante la Costituzione statuisca l'eguaglianza tra uomo e donna negli artt. 3 e 29 Cost. (nella seconda disposizione come parità tra coniugi, sia pure "con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare") le disposizioni discriminatorie contenute nella legge n. 555 del 1912 non erano state riformate dal Parlamento, e dunque erano rimaste in vigore le norme che prevedevano la perdita della cittadinanza nel caso in cui la donna si sposasse con uno straniero, anche se tale perdita era in contrasto con la volontà della donna e anche se non questa trasferiva all'estero la sua residenza. Solo con la sentenza 9 aprile 1975, n. 87, la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, terzo comma, della legge del 13 giugno 1912, n. 555, nella parte che prevedeva la perdita di cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della donna.

Tale pronuncia rappresenta un punto di arrivo fondamentale per il genere femminile e, anche se arrivata tardivamente, sancisce il principio di uguaglianza tra i sessi. In merito alla sentenza in esame, si segnala che l'art. 10 della legge n. 555 del 1912 si ispirava alla concezione, ancora diffusa nel 1912, di considerare la donna come un soggetto giuridicamente inferiore all'uomo e come persona che non ha piena capacità giuridica, pensiero che contrastava con i principi della Costituzione. Inoltre, la norma contestata creava una disparità di trattamento ingiustificata e irrazionale fra i coniugi, stabilendo che solo la donna potesse perdere la cittadinanza italiana maritandosi con uno straniero e non prevedeva invece l'ipotesi contraria. Inoltre, si produceva una disparità di trattamento ingiustificata fra le stesse donne italiane che si sposavano con uno straniero, facendo dipendere la perdita automatica o la conservazione della cittadinanza dall'esistenza o meno di una norma straniera che prevedesse l'acquisto della cittadinanza in capo alla moglie, cioè da una circostanza estranea dalla volontà della donna.

Sulla stessa scia si pone la sentenza n. 30 del 1983, che dichiara incostituzionale l'articolo 1 della legge n. 555 del 1912, laddove non riconosce come cittadino italiano per nascita anche il figlio di madre cittadina, e statuisce dunque che anche i figli di madre italiana sono italiani. In quell'occasione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale non soltanto dell'art. 1, ma pure dell'art. 2, comma 2, della stessa legge, in quanto permetteva l'acquisizione della cittadinanza materna da parte del figlio soltanto in ipotesi di carattere residuale. Tale sentenza è risultata fondamentale ed ha funto da "apripista" della legge n. 123, approvata nell'aprile dello stesso anno 1983, che consentiva la trasmissione della cittadinanza italiana ai figli anche per via materna, dando attuazione al principio di uguaglianza morale e giuridica tra uomo e donna in questo settore dell'ordinamento italiano, con riguardo alla trasmissibilità di questo *status* ai figli.

Residuava però il problema relativo al mancato riconoscimento della cittadinanza per i figli nati da madre italiana e padre straniero prima del 1948, data di entrata in vigore della Costituzione italiana.

In base al parere n. 105 del 15 aprile 1983 del Consiglio di Stato, la retroattività dell'incostituzionalità dell'articolo 1 della legge n. 555 del 1912 non poteva andare oltre il momento in cui si era verificato il contrasto tra la norma di legge (o di atto avente forza di legge) anteriore all'entrata in vigore della Costituzione, dichiarata illegittima e la norma o il principio della Costituzione. Si dovrà attendere il 2009 per il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* dei figli di donna italiana, nati antecedentemente al 1948. Nel 2009, infatti, interviene la Corte di cassazione con la sentenza 28 luglio 2009, n. 17548, che ribalta l'iniziale convincimento che l'irretroattività della sentenza della Corte costituzionale non potesse spingersi oltre il 1° gennaio 1948. La Cassazione, superando le incertezze giurisprudenziali in materia, arriva alla conclusione secondo la quale per effetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, la cittadinanza italiana deve essere riconosciuta in sede giudiziaria anche ai figli della donna che l'abbia perduta *ex art* 10 della legge n. 555 del 1912 per aver contratto matrimonio con cittadino straniero anteriormente al 1° gennaio 1948, indipendentemente dalla dichiarazione resa ai sensi dell'art. 219 della legge n. 19 maggio 1975, n. 151¹⁹.

¹⁹ Tale articolo, che è inserito nella riforma del diritto di famiglia, statuisce che la donna che ha perso la cittadinanza italiana in conseguenza del matrimonio con cittadino straniero può riacquistarla presentando apposita dichiarazione all'autorità competente.

1.4 L'approvazione della legge 5 febbraio 1992, n. 91: "Nuove" norme sulla cittadinanza

All'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, il Parlamento italiano ha approvato la legge n. 91 del 1992 intitolata "Nuove norme sulla cittadinanza" che è stata pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 15 febbraio dello stesso anno. Tale legge definisce in via generale, ma non completa, la disciplina sull'acquisto e sulla perdita della cittadinanza, integrata, ai fini dell'esecuzione, da una serie di regolamenti, che dovevano completare nel dettaglio la disciplina legislativa ai fini della sua applicazione.

L'art. 25 della legge n. 91 del 1992 prevedeva che la sua esecuzione dovesse avvenire entro un anno dall'entrata in vigore tramite le "disposizioni necessarie", come recita l'articolo. Tra queste, le prime ad essere state adottate sono quelle contenute nel d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, "Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91" e quelle recate dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362, intitolato "Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana".

La legge contiene quindi la "nuova" disciplina sulla cittadinanza la quale, nel complesso, non ha introdotto nessun elemento di particolare discontinuità rispetto al passato: essa mostra una decisa continuità con la precedente legge sulla cittadinanza la cui disciplina, già nel 1970, era stata definita "invecchiata" in dottrina²⁰.

Secondo alcuni, dopo più di quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione e a ottant'anni di distanza dalla precedente legge in materia di cittadinanza, la legge n. 91/1992 sembrava essere la prova dell'atteggiamento poco attento del legislatore verso le trasformazioni che avevano riguardato sia l'istituto complessivo della cittadinanza, sia la struttura sociale italiana e la stessa comunità politica.

Difatti, la legge n. 91/1992 viene approvata tenendo presente il fenomeno dell'emigrazione degli italiani all'estero, anche se, nel 1992, il processo di immigrazione verso l'Italia di persone provenienti da altri Stati, soprattutto extraeuropei, appariva già delineato con sufficiente chiarezza.

L'imponente emigrazione italiana, quella transoceanica in particolare, iniziata nella seconda metà del XIX secolo e durata fino agli anni Settanta di quello successivo, ha avuto un peso determinante sulle scelte legislative in materia di cittadinanza, in occasione di entrambe le riforme. Viceversa, l'immigrazione da paesi stranieri è stato un fenomeno

²⁰ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1970, p. 62.

sociale statisticamente rilevante in Italia solo a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, ma si è intensificato progressivamente con il passare degli anni.

Tra i problemi cui la nuova legge avrebbe dovuto dare soluzione si elencavano la piena realizzazione dell'uguaglianza tra uomo e donna, l'attuazione delle istanze provenienti dalle comunità italiane all'estero, e soprattutto l'esigenza di dare risposta alle nuove prospettive aperte dal fenomeno dell'immigrazione. Non si può che constatare come la l. n. 91/1992 abbia riprodotto in gran parte l'impianto della legislazione previgente, riducendo le innovazioni introdotte ad alcune facilitazioni dell'acquisto della cittadinanza da parte dei cittadini comunitari ed infine nell'aver riconosciuto la conservazione della cittadinanza italiana da parte degli italiani all'estero.

Sul solco tracciato nel 1990 dalla c.d. legge "Martelli"²¹, che disciplinava alcuni aspetti legati all'immigrazione, la revisione delle norme sull'acquisizione della cittadinanza avrebbe potuto costituire il completamento necessario della legge sull'immigrazione, nell'ambito di una riforma complessiva in grado di dare una nuova prospettiva alle persone immigrate e regolarmente soggiornanti; in altre parole, poteva essere un'occasione per dare un messaggio di inclusione, invece così non è stato: al contrario, si sono peggiorati alcuni aspetti della legge precedente, a partire ad esempio dai dieci anni anziché cinque di residenza per la concessione della cittadinanza per naturalizzazione. Quindi, mentre nel 1992 si consolidava l'immigrazione da paesi non appartenenti all'Unione Europea verso l'Italia, il legislatore dell'epoca scriveva un testo immaginando che gli italiani emigrassero all'estero ancora in grandi numeri, non riservando le giuste soluzioni normative al fenomeno migratorio, che di lì a pochi anni avrebbe interessato particolarmente il nostro paese²².

La legge n. 91/1992 è incentrata piuttosto sulla figura dell'emigrato italiano e questo si palesa nella preoccupazione del legislatore verso la tutela o rivitalizzazione delle "radici italiane" che, per il fatto dell'emigrazione, si erano troncate a seguito della perdita dello

²¹ La legge 28 febbraio 1990, n. 39.

²² Invero, nella relazione presentata all'assemblea dalla Commissione Affari costituzionali è possibile riscontrare una piena consapevolezza del fenomeno migratorio che stava interessando l'Italia già in quegli anni: "[...] un paese come l'Italia, che ha visto nei decenni trascorsi momenti di massiccia emigrazione e vive oggi, e probabilmente vivrà ancor più domani, momenti di immigrazione. Nonostante questo, la risposta legislativa intervenuta con la legge 5 febbraio 1992, n. 91 è stata piuttosto insoddisfacente, per la poca attenzione e sensibilità riservata verso coloro che, una volta entrati nel nostro paese, hanno intenzione anche di rimanervi, assumendo tutti i diritti e i doveri che discendono da tale *status*. La nuova legge sulla cittadinanza propone così una riforma "parziale" della materia, riservando un *favor* solo ai cittadini italiani emigrati all'estero.

status civitatis. Prevalente era anche la necessità di riconoscere e attuare, attraverso le nuove norme, quei principi che avevano ispirato la riforma del diritto di famiglia, la parità fra i coniugi e fra i sessi, fra discendenza paterna e materna²³.

Tale adeguamento della normativa ha comportato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale circa la salvaguardia della volontà del singolo in tema di diritti personali, l'eliminazione di qualunque automatismo nell'acquisto o perdita dello *status civitatis*, ovvero la subordinazione di tali effetti a condizioni rigide, connesse ad un comportamento del singolo da cui si deducesse, direttamente o indirettamente, comunque in modo inequivocabile, la sua volontà.

Il legislatore, pur provvedendo ad adeguare la normativa sulla cittadinanza al dettato costituzionale e ai mutamenti di costume sotto il profilo della parità di sesso, ha finito per accentuare il divario tra cittadini "comunitari" e "non comunitari", aumentando per questi ultimi, il periodo di residenza necessario per l'acquisizione del nostro *status civitatis*. Conseguenza di tale impostazione è che, nella legge del 1992, il principio dello *ius sanguinis* è ancora dominante, mentre lo *ius soli* trova applicazione in casi limitati²⁴, in particolare per la persona nata in Italia qualora entrambi i genitori siano ignoti oppure siano apolidi, nel caso in cui il figlio non segua la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello stato al quale essi appartengono; nei casi descritti, l'intento del legislatore è quello di evitare l'apolidia e per questo utilizza il criterio territoriale come una sorta di supplenza nei confronti di tutti coloro a cui non può essere trasmessa una cittadinanza per filiazione. Esiste poi un'ipotesi di *ius soli* differito, nel caso della persona nata in Italia (straniero, quindi, alla nascita perché figlio di straniero) che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data. In tal caso si potrà richiedere la cittadinanza solo in presenza del requisito della residenza continuativa nel paese dal momento della nascita fino alla maggiore età (art. 4, comma 2), scelta che è stata oggetto

²³ P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza : due vie dell'integrazione politica degli stranieri – Profili costituzionali e prospettive legislative*, in www.federalismi.it.

²⁴ Il diverso criterio dello *ius soli* si incentra sul rapporto tra cittadino e territorio, indipendentemente dalla discendenza dei propri avi, valorizzando la volontà del richiedente, ossia l'adesione da parte del singolo al contratto sociale che è connesso allo status di cittadino. Raramente si riscontra nei diversi ordinamenti la presenza di uno solo dei criteri tra *ius sanguinis* e *ius soli*, essendo invece costante l'azione in combinato disposto tra i due, con la prevalenza a volte dell'uno, a volte dell'altro.

di dibattito tra dottrina e giurisprudenza per lunghi anni, ma che si è superata con l'adozione del d.l. n. 69/2013²⁵.

Soffermandosi poi, in particolare, sulla disciplina della naturalizzazione, che risulta essere il tema centrale del presente lavoro, questa è contenuta nell'art. 9 della legge. Si è già notato come la legge si caratterizzi per i principi innovatori per quanto attiene alla conservazione della cittadinanza italiana a favore degli emigrati all'estero, ma dall'altro lato si contraddistingue anche per l'inevitabile chiusura verso l'integrazione dei cittadini extracomunitari.

Questo si ripercuote anche nella disciplina della concessione della cittadinanza per naturalizzazione, dal momento che vengono innalzati i requisiti di residenza nei confronti degli stranieri extracomunitari e si rafforza anche il pensiero che già aleggiava nella legge precedente in merito al "giudizio di gradimento" dello stato nei confronti dell'aspirante cittadino.

Svolgendo un'analisi critica in termini generali, si può affermare che la legge vigente ha introdotto norme più severe e restrittive rispetto a quelle contenute nella l. 13 giugno 1912, n. 555, per il caso della cittadinanza per naturalizzazione: severità che si riscontra innanzitutto nell'innalzamento del periodo di residenza nel territorio dello Stato, richiesto ai fini della presentazione dell'istanza, ma anche nella previsione che tale residenza sia "legale" e ininterrotta, con le ricadute pratiche che tale scelta ha avuto su coloro che vogliono entrare a far parte a tutti gli effetti della comunità.

Infine, non si può non considerare come la legge mirasse per lo più a fissare le condizioni alle quali sussiste, si instaura e si estingue la cittadinanza, e quindi a creare un *corpus* organico di norme più o meno tecniche che regolassero l'acquisto della cittadinanza, ma nel far ciò, si è tralasciato completamente l'aspetto riguardante il significato da attribuire a tale *status*.

Infatti, negli anni Novanta, l'ordinamento italiano risultava ancora totalmente privo di un solido impianto teorico-sistematico idoneo a chiarire a quale "concezione" di comunità si

²⁵All'interno del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, intitolato "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", è stata inserita una disposizione avente quale rubrica "Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia". Tale disposizione è stata poi parzialmente modificata in sede di conversione dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. La disposizione in esame prevede che ai fini dell'art. 4 comma 2 della l. n. 91/1992, non siano imputabili agli aspiranti cittadini gli inadempimenti di cui sono responsabili i genitori o gli uffici della P.A. e per questo motivo i richiedenti possono fornire la prova della permanenza nel territorio anche mediante documentazioni diverse dall'iscrizione anagrafica.

voleva aderire, il che ha lasciato l'interprete privo di un orizzonte verso il quale indirizzarsi nella lettura delle norme. Questa problematica verrà riscontrata soprattutto con riferimento alle ipotesi di concessione della cittadinanza per naturalizzazione, nella quale viene richiesto all'aspirante cittadino una convinta adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento di cui chiede di far parte, nonostante tali valori non siano identificabili nel loro contenuto.

In definitiva, la legge n. 91/1992 risulta essere una legge nata "vecchia" e che oggi si dimostra ancora più scollegata dalla realtà, a trent'anni dalla sua emanazione. Numerose proposte di modifica della legge sono state presentate negli ultimi vent'anni per rispondere alle nuove esigenze che sono emerse in un paese che da stato di emigrazione è diventato stato di immigrazione e che necessiterebbe di un totale ripensamento del sistema, a partire dalla modificazione della disciplina della concessione della cittadinanza per naturalizzazione, oggetto del presente studio.

1.5 La cittadinanza italiana: che cosa resta? L'importanza di essere titolari di un simile status oggi

Da almeno vent'anni l'istituto giuridico della cittadinanza sembra essere esposto al rischio di perdere la propria connotazione, senza che a questa se ne sostituisca una nuova. La visione tradizionale della cittadinanza entra in crisi e sembra essere ormai superata, nell'ottica di protezione effettiva dei diritti dell'uomo in quanto tale, cittadino e non, a prescindere dall'appartenenza ad una comunità come quella statale, che quindi non rappresenta più il presupposto fondamentale per la titolarità di diritti e doveri.

La cittadinanza ha contribuito notevolmente alla formazione dello Stato italiano in epoca risorgimentale e durante il Regno d'Italia, ma ha perso quasi del tutto la sua funzione di requisito giuridicamente rilevante dal quale far dipendere la titolarità dei diritti fondamentali poiché, se così non fosse, la stessa diverrebbe oggi una delle prime cause di negazione dei principi su cui si fonda lo stato democratico e sociale.

Le trasformazioni che hanno interessato lo stato italiano, le sentenze della Corte costituzionale²⁶ e i vincoli posti a esso dal diritto sovranazionale e internazionale, hanno

²⁶ Nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha inizialmente sottolineato la necessità di una uguaglianza con riguardo alla titolarità dei diritti fondamentali (così a partire dalla sentenza n. 120 del 1967 e dalla sentenza n. 104 del 1969), per arrivare poi a fare applicazione del principio di eguaglianza, in senso oggettivo, anche al di fuori del campo dei diritti fondamentali (così la sentenza n. 432 del 2005), e anche

reso necessario riconoscere che la tutela dei diritti fondamentali è svincolata dal possesso della cittadinanza italiana. Questo non sembra aver sminuito l'importanza della stessa in quanto *status* giuridico che identifica comunque un legame ben preciso tra gli individui e lo stato, ma ha dato alla cittadinanza una nuova legittimazione basata su dei presupposti diversi da quelli che l'avevano caratterizzata nell'epoca dello stato liberale nel XIX secolo.

Gli stranieri, dunque, stanno trovando una nuova collocazione in un contesto giuridico nel quale assumono rilievo, in quanto persone titolari di diritti e destinatari di doveri all'interno della comunità statale in cui risiedono.

La cittadinanza mostra oggi la sua importanza non tanto all'interno dello Stato, ma soprattutto nelle relazioni esterne a esso, che hanno luogo a livello internazionale. Questo appare molto evidente, per esempio nel caso del diritto dei cittadini alla protezione diplomatica all'estero e per quanto riguarda il dovere da parte dello stato di accogliere i propri cittadini e di consentirne l'extradizione soltanto in presenza di adeguate garanzie da parte degli stati che ne facciano richiesta. A ciò si aggiunge anche l'impossibilità di espellere dallo stato i propri cittadini, ipotesi da non sottovalutare per la sua importanza.

Un altro aspetto particolarmente significativo collegato alla cittadinanza riguarda la possibilità per i cittadini italiani di avvalersi all'estero dei trattamenti giuridici più vantaggiosi derivanti dagli accordi conclusi dall'Italia con gli altri Stati, tali da garantire una sorta di portabilità dei diritti tutelati dall'ordinamento italiano anche al di fuori dei confini nazionali.

Un ulteriore vantaggio riconosciuto in capo a chi è titolare della cittadinanza italiana, rispetto allo straniero riguarda anche l'accesso dei soli cittadini ad alcuni settori del lavoro pubblico e la tutela di alcuni diritti di assistenza.

In termini generali, si può quindi affermare che i cittadini italiani risultano agevolati rispetto agli stranieri nell'esercizio dei diritti fondamentali, senza però che ciò si traduca in ogni caso nell'impossibilità da parte degli stranieri di esercitare questi stessi diritti. Non viene impedito, infatti, allo straniero di risiedere, di entrare e di uscire dallo Stato italiano e di godere di condizioni di vita pressoché equivalenti a quelle dei cittadini italiani.

con riferimento ai doveri dello straniero nei confronti del Paese (in tal senso si vedano le sentenze n. 172 del 1999 e n. 119 del 2015, relative al prima al servizio militare dell'apolide, la seconda al servizio civile volontario per i non cittadini).

La cittadinanza italiana è, inoltre, un requisito imprescindibile per assumere la cittadinanza europea che sembra svolgere oggi all'interno dell'Unione una funzione unificante per molti versi simile a quella della cittadinanza italiana nel contesto dello stato liberale, in quanto *status* giuridico che identifica un popolo europeo e garantisce ai cittadini che appartengono a esso un livello sovranazionale di protezione dei diritti fondamentali secondo quanto previsto dai trattati e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Tuttavia, a tutti gli stranieri, siano essi cittadini europei o meno, è preclusa la partecipazione a uno dei momenti fondamentali per l'ordinamento di ogni stato democratico, che coincide con la manifestazione della sovranità popolare tramite l'esercizio del diritto di voto. Vigè infatti un divieto assoluto di accesso al diritto di voto per le persone prive di cittadinanza italiana, sotto il profilo dell'elettorato attivo di quello passivo, per quanto riguarda le elezioni di tutti gli organi rappresentativi dotati di potestà legislativa primaria. La sola eccezione consiste nella possibilità riconosciuta esclusivamente ai cittadini europei di prendere parte alle elezioni degli enti locali e del Parlamento europeo in qualunque stato membro dell'Unione. Gli stranieri soggiornanti UE di lungo periodo residenti in Italia pur potendo dimostrare un legame piuttosto stretto con lo Stato restano invece esclusi da questo diritto. In questo senso, quindi, si può affermare che i cittadini sono coloro che non solo condividono un destino politico, ma che contribuiscono anche a forgiarlo, partecipando direttamente o più spesso attraverso i rappresentanti da loro eletti, alla creazione delle leggi che sono poi tenuti a obbedire.

Va tenuto presente come l'ampliamento del diritto di voto agli stranieri a livello locale potrebbe comunque costituire un'opportunità in più di integrazione degli stessi. Inoltre, nella misura in cui gli stranieri tendono spesso a concentrarsi nelle zone più periferiche o degradate delle città, la loro permanente esclusione dal diritto di voto potrebbe portare i governi locali, consapevoli della mancanza di un ritorno in termini elettorali, a investire una quantità minima di risorse nelle aree ad alta concentrazione di immigrati, innescando dei processi di ghettizzazione degli stessi che agirebbero appunto in senso contrario alla loro integrazione nella società italiana.

In questa prospettiva, sembra attuale ora più che mai lo slogan "*no taxation without representation*" che, sebbene fosse stata pronunciato in circostanze del tutto diverse da quelle di cui si discute ora, ben rappresenta la situazione degli stranieri che non vengono

rappresentati politicamente, nonostante siano regolarmente presenti nel territorio e siano parte integrante della società e, se lavorano, sono assoggettati a tutti gli oneri fiscali del nostro paese. Solo diventando cittadini avranno la possibilità di concorrere alle scelte del Paese, ma questo risulta complesso alla luce degli stringenti requisiti che talvolta bisogna dimostrare di possedere per poter far parte della comunità, soprattutto nell'ipotesi di naturalizzazione.

CAPITOLO II:
LA CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA EX ART. 9
LEGGE 91/1992 – NUOVE NORME SULLA
CITTADINANZA

SOMMARIO:

2.1. La cittadinanza per naturalizzazione: un dato in costante crescita - 2.2. La cittadinanza: la posizione giuridica in capo al richiedente - 2.2.1 In particolare: acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e l'interesse legittimo in capo all'istante - 2.3 La procedura - 2.3.1 I requisiti previsti ex lege - La residenza legale - La conoscenza della lingua italiana - 2.3.2. I criteri "supplementari" utilizzati dall'amministrazione non normativamente previsti - Il reddito - Assenza di condanne e pericolosità sociale - 2.3.3 Il giuramento Articolo 10, L. 91/1992 - 2.3.4 Tipo di valutazione e verifica che la PA è chiamata a svolgere: mero accertamento e attività valutativa - 2.4 La discrezionalità della pubblica amministrazione - 2.4.1 Il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana nella legge n. 91/1992 quale atto di "alta amministrazione" - 2.5 I termini per la definizione del procedimento

2.1 La cittadinanza per naturalizzazione: un dato in costante crescita

Per poter studiare approfonditamente il fenomeno della cittadinanza e in particolare la cittadinanza concessa per naturalizzazione oggetto del presente lavoro, è di primaria importanza partire dal dato reale e osservare la centralità che ha assunto questo modo di acquisto della cittadinanza, rispetto alle altre tipologie. In questa prospettiva, la disamina delle statistiche e dei dati elaborati dall'Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'interno assume particolare rilievo per poter comprendere appieno la portata del fenomeno della concessione di cittadinanza in Italia.

Nel caso di specie, ci si è affidati alle statistiche presentate dall'Ufficio Centrale di Statistica, istituito nel 1990²⁷, che svolge compiti di promozione, realizzazione e diffusione della produzione statistica dell'Amministrazione dell'interno, come articolazione del più ampio Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). Questo ufficio ha la responsabilità della produzione statistica di tutte le componenti dell'Amministrazione dell'interno ed elabora le statistiche che vengono prodotte dai singoli Dipartimenti.

Il Ministero dell'interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze – Ufficio Pianificazione Generale e Politiche della Cittadinanza, in collaborazione con l'Ufficio Centrale di Statistica ha da poco presentato i dati relativi all'anno 2021²⁸, da cui si possono trarre delle importanti riflessioni in tema di concessione della cittadinanza.

L'obiettivo della suddetta indagine²⁹ è quello di disporre di elementi conoscitivi in ordine ai procedimenti di conferimento della cittadinanza italiana richiesta ai sensi della legge n. 91 del 1992 da coniugi stranieri di cittadini italiani (art. 5) o da soggetti stranieri residenti in Italia da un determinato numero di anni, ovvero che abbiano espletato servizio alle dipendenze dello Stato italiano anche all'estero (art. 9). Tale analisi consente di riscontrare l'entità e le caratteristiche principali dell'avvenuta stabilizzazione dei cittadini stranieri, fornendo al presente studio l'imprescindibile base fattuale nella quale collocare l'inquadramento giuridico degli aspetti problematici relativi ai procedimenti di

²⁷ In ottemperanza al d.lgs. n. 322 del 1989, il quale prevede le norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica.

²⁸ I dati e le statistiche sono state pubblicate in data 16 gennaio 2023 nel sito del Ministero dell'interno.

²⁹ http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Acquisto_concessione_e_reiezione_della_cittadinanza_italiana_in_t00018-7973541.htm

concessione della cittadinanza, e in particolare quelli connessi con l'esercizio di poteri discrezionali.

Per prima cosa, è bene esaminare il numero di richieste di cittadinanza pervenute al Ministero dell'interno negli ultimi anni: si può notare un andamento poco costante, dovuto a molteplici fattori³⁰.

Si può osservare, però, che il numero delle istanze presentate negli ultimi anni, pur avendo uno sviluppo irregolare, è cresciuto in maniera decisa: da 79.000 nel 2013 si è elevato ad oltre 139.000 nel 2018. Nel 2019, le istanze presentate per la richiesta di concessione della cittadinanza sono state meno, ovvero 82.712, una diminuzione dovuta probabilmente all'introduzione di un nuovo requisito, quello del possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del quadro comune europeo di riferimento³¹. Anche le istanze inserite nel 2020 sono state solo 67.150, un dato che rispecchia l'emergenza epidemiologica di quel periodo, che probabilmente ha avuto delle ricadute tali da rallentare l'operato delle Prefetture, le quali hanno il compito di avviare informaticamente l'istruttoria relativa alla pratica, dopo aver verificato la regolarità documentale e la sussistenza dei requisiti, con la generazione delle richieste agli uffici tenuti a formulare i pareri di competenza³².

Cittadinanza italiana

	1 agosto 2020 31 luglio 2021	1 agosto 2021 31 luglio 2022*	variazione percentuale
Richieste di cittadinanza	89.304	129.623	+ 45,15%

FIGURA 1: RICHIESTE DI CITTADINANZA PRESENTATE NEL 2021 E NEL 2022

Per quanto riguarda le istanze presentate negli ultimi due anni, il dossier del Viminale³³ pubblicato per lo scorso anno 2022, ci propone il dato aggiornato delle nuove richieste di

³⁰ Ciò viene opportunamente spiegato e approfondito nell'*Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'Interno – a cura dell'Ufficio Centrale di Statistica – Ed. 2021*, perciò relativo all'anno 2020.

³¹ Novità inserita dal decreto-legge n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 132/2018

³² <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/uffici-iii-cittadinanza>

³³ Il dossier Viminale, pubblicato ogni anno in occasione della tradizionale riunione del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica (Cnosp) del 15 agosto, offre un quadro riassuntivo delle attività e delle iniziative di tutte le componenti del Ministero dell'interno anche attraverso il confronto, dove possibile,

cittadinanza, pari a 89.304 richieste per il 2021 e 129.623 per il 2022. Un dato in forte crescita, che registra un +45,15% di richieste da un anno all'altro, segno di una volontà sempre maggiore della popolazione immigrata di stabilizzarsi nel territorio italiano e di assumere lo *status civitatis*. La ragione di questa crescita nell'ultimo anno potrebbe risiedere nel particolare periodo post-pandemico, che ha coinciso con la riapertura a pieno regime dell'attività della pubblica amministrazione e conseguentemente ha dato nuove prospettive di speranza agli immigrati per la presentazione dell'istanza di concessione della cittadinanza.

Un ulteriore dato meritevole di attenzione è quello relativo al mutamento del numero dei procedimenti relativi alle concessioni della cittadinanza conclusi favorevolmente dal 2009 fino al 2021³⁴. La tabella 1 e il grafico 1³⁵ ci presentano un fenomeno in diminuzione, che tradotto in percentuale registra un calo delle concessioni pari al -8.29% rispetto all'anno 2020 (grafico 2).

CONCESSIONI DI CITTADINANZA ITALIANA													
<i>Dati nazionali</i>													
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Maschi	18.521	16.539	9.502	19.611	30.890	42.576	58.679	59.551	27.199	27.146	39.101	41.979	37.371
Femmine	21.563	23.684	11.704	27.165	34.788	42.950	63.517	60.596	35.308	41.205	45.374	46.655	43.912
TOTALE	40.084	40.223	21.206	46.776	65.678	85.526	122.196	120.147	62.507	68.351	84.475	88.634	81.283

TABELLA 1: NUMERO DEI PROVVEDIMENTI DI CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA NEGLI ANNI

con l'analogo periodo precedente. <https://www.interno.gov.it/it/dossier-viminale-2021-anno-attivita-ministero-dellinterno>

³⁴ Si precisa che il dato non riguarda il numero effettivo di soggetti che hanno acquisito la cittadinanza nel 2021. Il dato in questione riguarda il numero delle concessioni di cittadinanza italiana, che rappresenta solo il primo passo verso l'acquisizione: il soggetto diventerà italiano solo nel momento in cui presterà giuramento. *Infra* §2.3.3

³⁵ Nel grafico 1 è possibile notare un andamento in diminuzione sia per gli uomini (linea azzurra), sia per le donne (linea rosa), le quali tuttavia registrano tendenzialmente un maggior numero di concessioni rispetto all'altro sesso.



GRAFICO 1: ANDAMENTO DELLE CONCESSIONI DELLA CITTADINANZA NEGLI ANNI

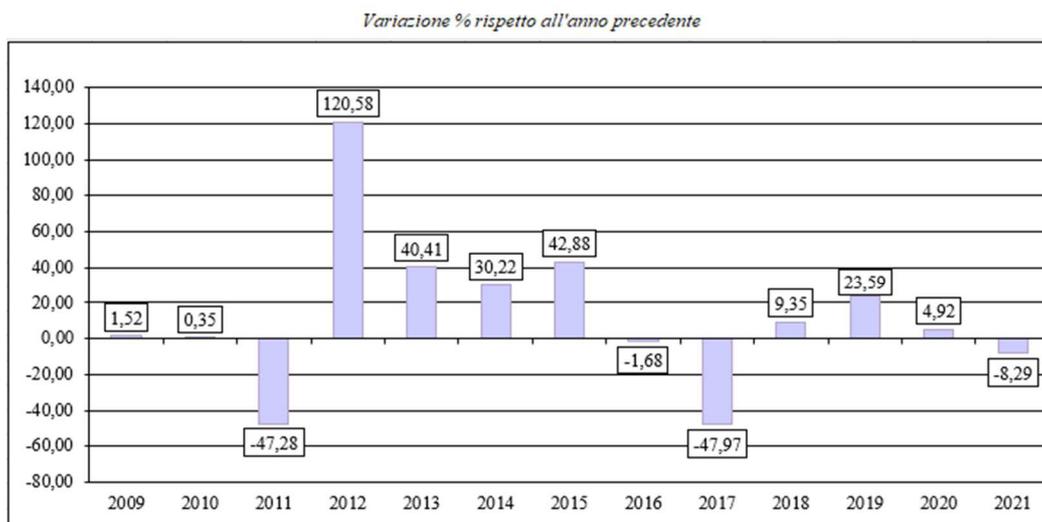


GRAFICO 2: VARIAZIONE IN PERCENTUALE DEI PROVVEDIMENTI DI CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA NEGLI ANNI

Un ulteriore grafico che potrebbe aiutare a riflettere circa la portata del fenomeno della cittadinanza per residenza (art. 9 della legge n. 91 del 1992), è il grafico relativo alla percentuale di concessioni in relazione al tipo di cittadinanza richiesta (grafico 3). In particolare, si registrano 25.751 procedimenti conclusi favorevolmente per matrimonio (31,67%)³⁶ e 55.542 per residenza (68,33%)³⁶.

³⁶ Rispetto al totale delle concessioni.

**CONCESSIONI DI CITTADINANZA ITALIANA
PER TIPOLOGIA E SESSO**

Anno 2021

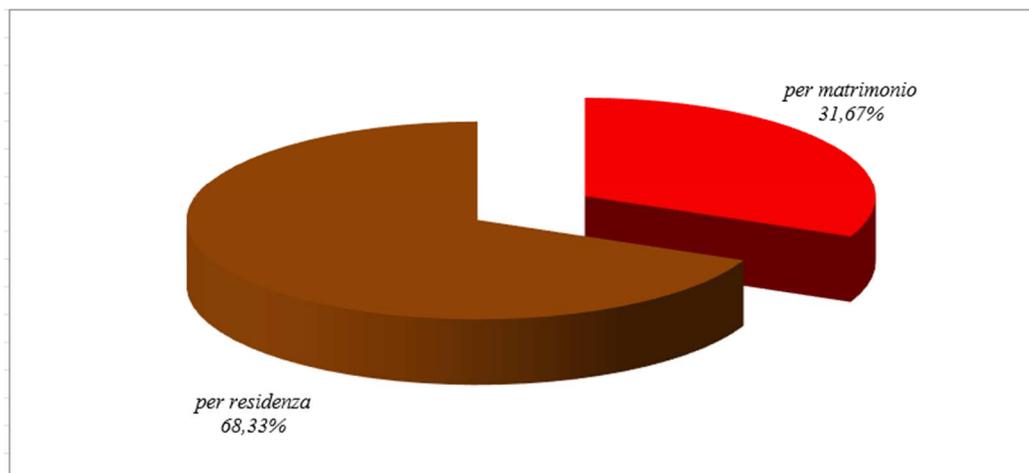


GRAFICO 3: PERCENTUALE DI CONCESSIONI PER TIPOLOGIA DI CITTADINANZA

Capiamo dunque da questi dati che il numero delle concessioni in forza dell'art. 9 della legge 91/1992 risulta essere di gran lunga superiore al numero di concessioni per matrimonio, perché superiori sono le istanze presentate in ordine a tale tipo di cittadinanza, nonostante si richiedano requisiti più stringenti per ottenere la cittadinanza per residenza. Le richieste di cittadinanza per residenza, infatti, come evidenzia implicitamente questo dato, corrispondono ad una parte molto consistente rispetto al totale delle istanze di cittadinanza che vengono presentate ogni anno.

Il maggior numero delle concessioni di cittadinanza per naturalizzazione sono accordate a soggetti di sesso maschile, che normalmente svolgono attività che generano una maggior produzione di reddito e di conseguenza possono più facilmente soddisfare il requisito del reddito (grafico 4).

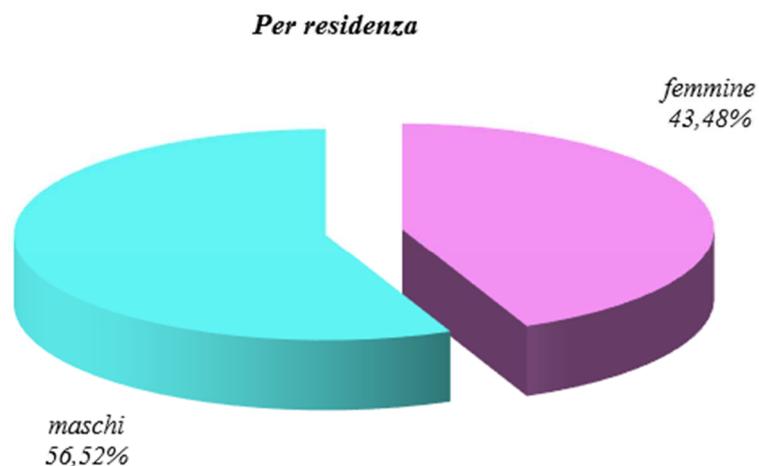


GRAFICO 4: PERCENTUALE DELLE CONCESSIONI DELLA CITTADINANZA PER RESIDENZA SULLA BASE DEL SESSO DEL RICHIEDENTE

Per quanto riguarda invece il livello di istruzione dei soggetti a cui è stata concessa la cittadinanza (grafico 5), si può osservare che sono sempre meno coloro che non hanno alcun titolo di studio o hanno la sola licenza elementare, mentre gran parte sono coloro che sono in possesso di diploma di scuola media superiore (34%) e di licenza media (33%). Si avrà modo nei prossimi capitoli di comprendere come queste variabili (titolo di studio, lavoro) siano in grado di condizionare l'esito della domanda di cittadinanza.

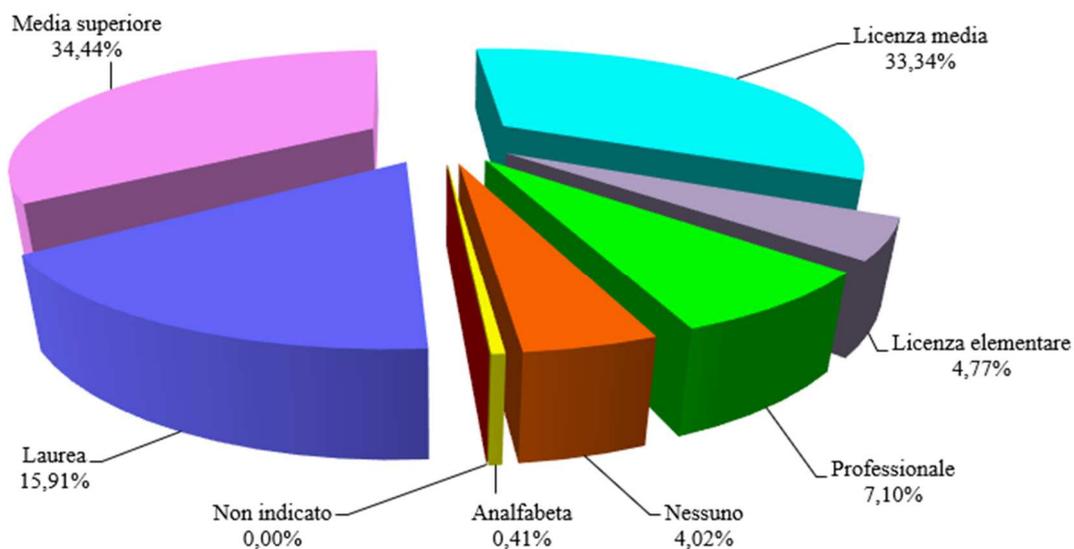


GRAFICO 5: PERCENTUALE DI CONCESSIONI IN RELAZIONE AL TITOLO DI STUDIO DEL RICHIEDENTE

Si evidenzia, tuttavia, che il documento pubblicato dal Ministero dell'interno riferibile all'anno 2021, non contiene alcun dato relativo alle reiezioni di cittadinanza, mentre i report statistici degli anni precedenti pubblicati nella medesima pagina contengono anche questo importante dato. Il sito del Ministero infatti scrive in riferimento alla mancanza di tale elemento: “*Si specifica che dall’anno 2021 i dati sui respingimenti non sono più diffusi in quanto non statisticamente significativi e di natura sensibile*”. La giustificazione portata dal Ministero appare poco persuasiva, dal momento che le statistiche relative ai dinieghi difficilmente potrebbero rappresentare dati di natura sensibile in quanto, in ragione della loro presentazione come dato aggregato, non sarebbe possibile risalire a dati ritenuti degni di tutela, perché personali e riguardanti particolari attributi di un determinato individuo.

Inoltre, l’accessibilità totale alle informazioni e ai dati statistici che riguardano il funzionamento e l’attività della P.A. dovrebbe rappresentare la regola, in attuazione del principio di trasparenza, ricavabile dall’articolo 97 della Costituzione. Diversamente, oscurare un dato come quello relativo alla percentuale dei dinieghi pare piuttosto privare il cittadino dalla piena conoscenza e consapevolezza dell’attività della P.A.

A smentire che si tratti di dati *non statisticamente significativi*, in ogni evenienza, è lo stesso Ministero dell'interno, perché il dato è ricavabile dal dossier per l'anno 2022. Quest'ultimo evidenzia come i provvedimenti negativi rappresentino il 34,28% delle domande esaminate dal 1.08.2020 al 31.07.2021, mentre le concessioni equivalgono al 65,72% (figura 2).

	1 agosto 2020 31 luglio 2021	1 agosto 2021 31 luglio 2022*	variazione percentuale
Domande esaminate:	106.533	175.912	69.379 (+65,12%)
concessioni	65,72 % (70.014)	76,18 % (134.016)	+91,41%
provvedimenti negativi	34,28 % (36.519)	23,82 % (41.896)	+14,72%

FIGURA 2: DOSSIER DEL VIMINALE 2022 RIPORTANTE IL NUMERO DELLE CONCESSIONI DI CITTADINANZA E DEI PROVVEDIMENTI NEGATIVI NELL'ANNO 2021 E 2022

Appare dunque evidente la discordanza tra la dichiarazione del Ministero dell'interno, che asserisce che il dato non sia *statisticamente significativo* e la percentuale presentata dal dossier pubblicato dallo stesso Ministero, in cui si evince un numero piuttosto alto di reiezioni.

Peraltro, si potrà ben comprendere che le statistiche relative ai dinieghi di cittadinanza risultano essere la chiave di lettura per poter valutare e comprendere al meglio i dati presentati dallo stesso documento. Infatti, il numero delle concessioni³⁷ non può essere valutato in sé e per sé, se non rapportandolo al numero dei dinieghi, per comprenderne appieno la portata. Le 81.283 concessioni di cittadinanza devono infatti essere confrontate al numero al numero di dinieghi o per lo meno al totale di istanze presentate, per poter percepire quante fra le domande hanno avuto un esito positivo.

Dando un rapido sguardo alle statistiche circa le reiezioni delle istanze di cittadinanza³⁸, pubblicate dal Ministero dell'interno, elaborate dall'Ufficio Centrale di Statistica per l'anno precedente, ovvero il 2020 (grafico 6), si nota come i procedimenti conclusi negativamente riguardino nel 98,06% dei casi le istanze di concessione della cittadinanza per residenza e solo il restante 1,94% le istanze di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio. È quindi questo un dato che deve far riflettere, soprattutto alla luce dell'oggetto del presente elaborato, che si propone di indagare quali siano le cause che portano la pubblica amministrazione ad emanare provvedimenti negativi nel caso della cittadinanza per naturalizzazione.

³⁷ Di cui alla tabella 1

³⁸ Si ricorda che il presente studio, pubblicato dal Ministero dell'interno sulla base della ricerca effettuata dall'Ufficio Centrale di Statistica, prende in esame solamente la modalità di acquisto della cittadinanza ex art. 5 e 9 della legge n. 91 del 1992.

CITTADINANZA ITALIANA RESPINGIMENTI PER TIPOLOGIA E SESSO

Anno 2020

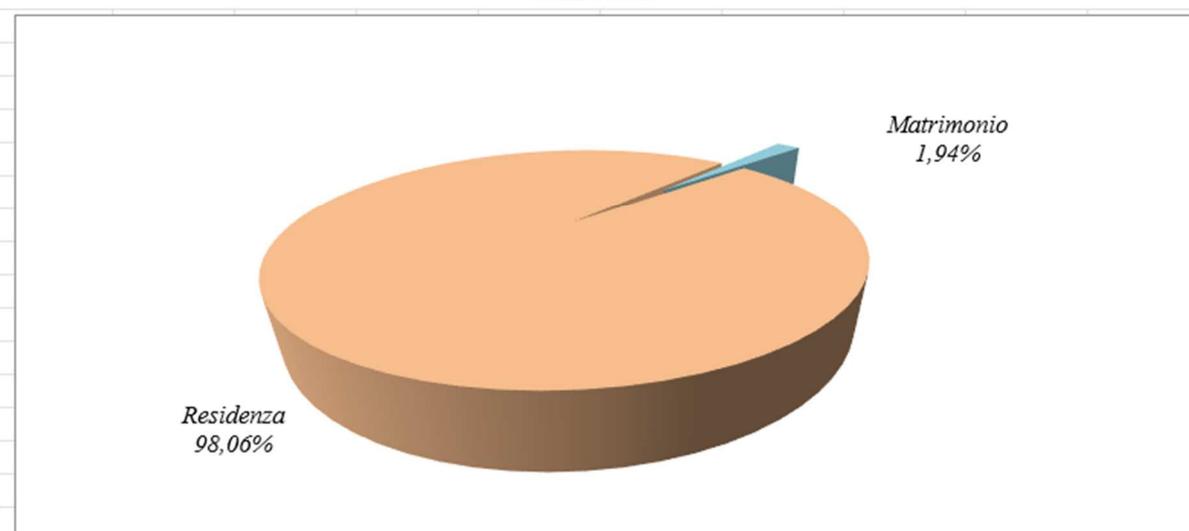


GRAFICO 6: PERCENTUALE DEI RESPINGIMENTI IN RELAZIONE AL TIPO DI CITTADINANZA RICHIESTA

L'analisi svolta finora conduce a chiedersi per quale motivo la percentuale più alta di dinieghi si registri con riferimento alle ipotesi di concessione della cittadinanza per residenza e non nelle altre ipotesi. La risposta si può ritrovare una volta avuto riguardo alla natura del procedimento di concessione e alla posizione giuridica in capo al richiedente. Nel prosieguo della trattazione si avrà modo di approfondire le caratteristiche principali di tale tipo di cittadinanza e i profili problematici relativi a tale fattispecie, che rendono non così semplice e scontato l'accesso allo *status civitatis*.

2.2 La cittadinanza: la posizione giuridica in capo al richiedente

Analizzare la consistenza della posizione giuridica dell'aspirante cittadino nei confronti della pubblica amministrazione non è un'operazione agevole, specialmente se si considera che la cittadinanza può essere richiesta o acquistata in diversi modi, a seconda delle diverse fattispecie.

Tali diversi modi racchiudono diverse posizioni giuridiche soggettive al loro interno. Per questo sarà necessario prima di tutto distinguere le diverse modalità di acquisto, per poter poi comprendere se la posizione giuridica vantata dal soggetto è quella di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

Si noti primariamente anche la differenza nell'uso dei termini ad opera della stessa legge: la cittadinanza può essere *acquistata*³⁹ e in quel caso si farà riferimento a *modi di acquisto*, che afferiscono per lo più ai casi in cui la persona assume automaticamente *ex lege* lo *status civitatis*, inteso come complesso di diritti e doveri spettanti all'individuo in ragione della sua qualità di cittadino. Diversamente, la cittadinanza talvolta può essere *concessa*⁴⁰ e sarà oggetto dunque di una domanda presentata dall'interessato, volta ad ottenere la cittadinanza.

È bene tenere a mente questa prima importante differenza, anche se è necessaria una precisazione: in tutti i casi in cui l'acquisto avviene automaticamente *ex lege*, riconosciamo la figura di un diritto soggettivo in capo al soggetto. Non sempre invece, trattandosi di una "richiesta" da parte del soggetto interessato ad acquisire la cittadinanza italiana, dovrà per forza trattarsi di interesse legittimo. In questo caso si è parlato di acquisto volontario, in quanto dipende dalla volontà dell'interessato di acquisire lo *status* di cittadino, che viene manifestata nelle forme e nei modi previsti dalla legge. Però, a seconda delle fattispecie, l'amministrazione vanterà uno spazio più o meno ristretto di discrezionalità in ordine alla valutazione dei requisiti previsti e a questo corrisponderà una diversa consistenza della posizione giuridica soggettiva del richiedente.

A riprova di ciò basti pensare al caso di acquisto per matrimonio o al caso di acquisto ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992, previsto a favore dello straniero nato in Italia da genitori stranieri, che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data. In tal caso l'acquisto della cittadinanza italiana non è automatico, ma è richiesta una specifica manifestazione di volontà dell'interessato. In tali ipotesi il soggetto vanta parimenti un diritto soggettivo a divenire cittadino italiano.

³⁹ L'uso del termine *acquistare* si può ritrovare negli articoli 3, 4, 5, 6 della legge n. 91 del 1992, che afferiscono rispettivamente alle ipotesi di cittadinanza del minore straniero adottato, alle ipotesi dello straniero o l'apolide avente degli ascendenti in linea retta di secondo grado che sono stati cittadini italiani per nascita, ma l'hanno persa e l'ipotesi di acquisto della cittadinanza della persona nata in Italia che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data; l'ipotesi di acquisto per matrimonio e le norme relative ai reati ostativi all'acquisto della cittadinanza per matrimonio.

⁴⁰ Il termine *concessa* viene invece utilizzato solamente nell'articolo 9 e 9.1 della legge n. 91 del 1992.

Il discrimine per individuare se si tratti di situazioni giuridiche di diritto soggettivo o di interesse legittimo viene quindi individuato nel ruolo che la pubblica amministrazione ricopre nella fattispecie in esame e nella natura del potere esercitato⁴¹.

Si pensi al principale modo di acquisto della cittadinanza previsto dal nostro sistema: la cittadinanza “per nascita”. Il nostro ordinamento infatti è imperniato sul principio dello *ius sanguinis*, definito all’art. 1 della legge n. 91/1992, secondo il quale si acquista la cittadinanza al momento della nascita, immediatamente e automaticamente, se il padre o la madre⁴² siano cittadini italiani. Tale principio, quindi, permette di trasmettere la cittadinanza italiana per generazioni, grazie alla discendenza dall’avo italiano.

Vi sono poi ulteriori ipotesi di acquisto per nascita, nei casi in cui il vincolo di filiazione non sia stato accertato nell’immediatezza della nascita, attraverso la formazione dell’atto di nascita, ma emerga a distanza di tempo, come nelle fattispecie considerate nell’articolo 2, comma 2, della legge n. 91 del 1992. Gli articoli 3 e 4, comma 1, relativi rispettivamente allo straniero adottato da cittadini italiani e all’acquisto della cittadinanza per beneficio di legge, al pari delle ipotesi precedenti, fondano la stessa situazione soggettiva.⁴³

⁴¹ È di questo avviso B. BAREL, *Cittadinanza*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza: discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, 2015 e in P. MOROZZO DELLA Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli Editore, 2017, p. 394, secondo il quale le controversie sulla cittadinanza essendo relative ad uno *status* personale rientrano normalmente nella giurisdizione ordinaria. In questo senso sarebbero attratti sotto la giurisdizione del giudice ordinario tutti i casi di attribuzione della cittadinanza *ex lege* e i casi in cui è richiesta una dichiarazione di volontà del soggetto quando non vi sia un margine di discrezionalità lasciato all’autorità nel decidere se il cittadino può acquistarla o meno. Viceversa, sarebbero di competenza del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di acquisto della cittadinanza per concessione ai sensi dell’art. 9 della l. 91/1992, in quanto tale forma di acquisto della cittadinanza implica l’esercizio di un potere discrezionale da parte dell’amministrazione. Dello stesso avviso è M. NOCCELLI, *Il diritto dell’immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in www.federalismi.it (2018) il quale dichiara che la giurisdizione del giudice amministrativo è stata tradizionalmente riconosciuta dalla giurisprudenza in relazione alla fattispecie dell’art. 9, l. n. 91 del 1992, in quanto al di là della valutazione dei requisiti necessari e delle cause ostative, l’amministrazione avrebbe il potere di esercitare valutazioni e scelte ampiamente discrezionali, come tali idonee ad essere giudicate all’interno della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo.

⁴² Nel dichiarare esplicitamente che anche la madre trasmette la cittadinanza, la disposizione recepisce in pieno il principio di parità tra uomo e donna per quanto attiene alla trasmissione dello *status civitatis*, già sancito dalla precedente sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 1983.

⁴³ Sono di questo avviso sia R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova, Cedam, 1993, sia B. BAREL, *Cittadinanza*, cit., p. 12 sottolineano che vi sia una sostanziale identità tra la filiazione naturale e quella civile e, di conseguenza, l’ipotesi di acquisto della cittadinanza per adozione opera automaticamente, senza la necessità di alcun intervento della P.A. Nel caso dell’acquisto per beneficio di legge, si parla ancora di automatismo dell’acquisto della cittadinanza, subordinato però dalla presenza di elementi oggettivi e da una manifestazione di volontà da parte dell’interessato. In particolare, R. CLERICI, *La cittadinanza*, cit., p. 330, dichiara che spetta in ogni caso al giudice ordinario la competenza a conoscere delle controversie eventualmente scaturenti dall’applicazione dell’art. 4, dal momento che la legge accorda un diritto soggettivo all’acquisto della cittadinanza, qualora sussistano talune condizioni

In tutti questi casi, il soggetto è titolare di un diritto soggettivo ad essere riconosciuto come cittadino. Infatti, i casi anzidetti rivelano delle modalità di acquisto della cittadinanza in cui l'amministrazione si riduce ad accertare la sussistenza di requisiti direttamente stabiliti da legge, senza perciò che il riconoscimento della cittadinanza sia mediato dall'esercizio di un pubblico potere. Per questo, la situazione giuridica soggettiva del richiedente dovrà essere qualificata come diritto soggettivo tutelabile dinanzi al giudice ordinario.

Anche recente giurisprudenza⁴⁴ si esprime in questo senso, avvalorando la visione precedentemente illustrata, che vede come tratto comune tra le fattispecie di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 14 della legge n. 91 del 1992 il carattere oggettivo dell'accertamento richiesto ai fini del riconoscimento della cittadinanza nei casi di acquisto *ipso iure* e nei casi di acquisto volontario; ciò induce a ritenere che il potere esercitato dall'amministrazione sia un potere vincolato e la situazione giuridica soggettiva corrisponda ad un diritto soggettivo. Viceversa, nel caso della concessione della cittadinanza, si individua un potere discrezionale in riferimento al quale l'amministrazione è tenuta ad effettuare una valutazione di opportunità circa lo stabile inserimento del soggetto nella comunità nazionale. In tale ipotesi sarebbe pacifica configurabilità della posizione soggettiva del richiedente come interesse legittimo.

rigorosamente predeterminate. Anche la giurisprudenza del T.A.R. Lazio è costante nel ritenere che sia la giurisdizione ordinaria a dover decidere quando gli organi competenti assumono atti di carattere dichiarativo, in presenza della sussistenza dei presupposti previsti da legge, dal momento che in tali ipotesi non residua alcun margine di discrezionalità e di conseguenza la situazione giuridica soggettiva che gli istanti vantano è quella di diritto soggettivo (*cfr.* sentenze del T.A.R. Lazio, sez. I-ter, n. 9853/2017 e T.A.R. Lazio, sez III-ter n. 8692/2018)

⁴⁴ Sul punto si veda la Corte di cassazione, sez. unite civili, ordinanza n.1053 del 14 gennaio 2022, secondo la quale in materia di cittadinanza si distinguono le ipotesi in cui l'acquisto della cittadinanza ha luogo in forza del possesso di particolari requisiti (artt. 1, 2 comma 1, 3 e 14, l. n. 91/1992), le ipotesi in cui si richiede una dichiarazione di volontà dell'interessato (art 4) e le ipotesi in cui è necessaria una determinazione amministrativa (art 9). Nel caso dei primi due gruppi l'acquisto è, secondo la Suprema Corte, *ipso iure* ed è caratterizzato dall'oggettività dell'accertamento richiesto ai fini della cittadinanza. In questi casi ci si trova di fronte ad un potere vincolato dell'amministrazione, in forza del quale si è ritenuto che il richiedente sia titolare di un vero e proprio diritto soggettivo. Diversamente, nei casi di acquisto per concessione ex art. 9 la posizione soggettiva in capo al richiedente è di interesse legittimo, tutelabile dinanzi al giudice amministrativo, in quanto la determinazione in capo all'amministrazione non ha carattere vincolato, ma discrezionale. L'indirizzo è confermato anche da una precedente ordinanza della Corte di cassazione, sez. unite civili, n. 29297 del 28 settembre 2021, la quale aveva riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario per l'acquisto della cittadinanza italiana nei casi previsti dagli articoli da 1 a 5 della legge n. 91 del 1992, trattandosi di ipotesi nelle quali si deve esclusivamente procedere alla ricognizione dei requisiti di un diritto soggettivo che la legge attribuisce alla persona; e quella del giudice amministrativo nei casi previsti dall'art. 9 della stessa legge, essendo in tali evenienze la posizione giuridica del soggetto richiedente quella del portatore di un interesse legittimo.

Un'ipotesi più complessa emerge con riferimento ad un'ulteriore modalità di acquisto della cittadinanza, quella per matrimonio, prevista all'articolo 5, della legge n.91 del 1992. In questo caso è unanime l'orientamento per cui, nella ricorrenza dei presupposti (celebrazione del matrimonio, decorso del termine minimo previsto, mancanza di eventi che elidono il vincolo coniugale ovvero lo affievoliscono), il ricorrente è titolare di un vero e proprio diritto soggettivo all'acquisto della cittadinanza. Tuttavia, pur essendosi ravvisato un diritto soggettivo del richiedente, si è affermato che, in presenza dell'esercizio da parte dell'Amministrazione del potere di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. c), la posizione del richiedente affievolisce ad interesse legittimo, con la conseguenza che, mentre il provvedimento di rigetto dell'istanza giustificato dalla mancanza dei requisiti oggettivi prescritti dalle predette disposizioni è impugnabile dinanzi al giudice ordinario, quello motivato con l'esistenza di motivi di sicurezza è impugnabile dinanzi al giudice amministrativo⁴⁵.

2.2.1 In particolare: l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e l'interesse legittimo in capo all'istante.

Spostandosi dall'angolo visuale delle modalità di acquisto della cittadinanza, è bene ora concentrarsi sul principale oggetto di interesse del presente elaborato, ovvero la cittadinanza per naturalizzazione, che è oggetto di una concessione. Il termine "naturalizzazione" non figura in nessun testo normativo vigente, ma si è portati a ritenere che tale espressione discenda dal precedente istituto della cittadinanza per "naturalità", così come previsto dall'art. 10 del codice civile del 1865. La cittadinanza per naturalità veniva definita come "il diritto per cui lo straniero è considerato come nativo di un dato paese", con la precisazione secondo cui "nel vero concetto della naturalità questa risponde al suo nome allora soltanto che eguagli coloro cui è concessa ai cittadini per natura"⁴⁶. Da queste definizioni si può comprendere come l'intento fosse

⁴⁵ Sul punto si veda Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 2768 del 29 aprile 2019, la quale dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nel caso dell'acquisto *iure matrimonii*, in quanto si ritiene che il coniuge del cittadino sia titolare di un vero e proprio diritto soggettivo, che diventa interesse legittimo nella speciale ipotesi inerente alla sicurezza della Repubblica, dal momento che tale previsione implica l'esercizio di un potere discrezionale in capo all'amministrazione.

⁴⁶ P. ESPERSON, *La legge sulla naturalizzazione in Italia* (estratto dalla Rassegna del 21-22 ottobre) Roma, Tipografia nazionale di Reggiani e soci, 1886.

quello di fornire il cittadino straniero di uno *status* che lo potesse porre sullo stesso piano rispetto ad un cittadino italiano “per natura”, inteso come cittadino nativo italiano.

Si è già avuto modo di sottolineare⁴⁷ quali siano le caratteristiche che accomunano i due istituti (quello della naturalità e della naturalizzazione). Da questo punto di vista, già nel 1892 i due termini vengono usati come interscambiabili dal giurista P. Esperson e, con riferimento alla naturalizzazione, viene dichiarato che questa corrisponde “ad un favore che si concede a titolo grazioso, dal potere esecutivo o dal potere legislativo; essa non costituisce un diritto, ma la nazione di cui si vuol far parte rimane libera, tanto di concederla, come di rifiutarla”⁴⁸. Si profila così uno spazio per ritenere che il fenomeno della cittadinanza per naturalizzazione, per come oggi conosciuta e applicata, fondi le sue radici nel passato, nell’istituto della naturalità, date le numerose affinità e somiglianze tra le due fattispecie.

Per quanto attiene alla cittadinanza per naturalizzazione, oggetto del presente lavoro, questa designa la particolare ipotesi prevista dall’art. 9, l. n. 91 del 1992 e rappresenta comunemente la modalità principale di acquisto della cittadinanza per gli stranieri adulti che entrano nel paese e qui vi risiedono legalmente per un certo periodo di tempo.

La naturalizzazione si differenzia dal modo di acquisto della cittadinanza “per beneficio di legge” (art. 4) e per matrimonio (art. 5), nonostante tale procedimento tragga origine anch’esso da una manifestazione di volontà dell’interessato. Nel caso di specie, infatti, ci si trova di fronte ad un procedimento in cui il potere discrezionale della pubblica amministrazione risulta amplissimo, rispetto alle ipotesi sopracitate, nelle quali non sussiste oppure è rigorosamente delimitato⁴⁹.

L’articolo 9 della legge n. 91 del 1992 dichiara che in tal caso la cittadinanza “può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell’interno”. Già dalla lettura dell’articolo dunque, si può dedurre che la cittadinanza per naturalizzazione, e in particolare per residenza, è oggetto di una concessione da parte dell’autorità pubblica. Da questo dato è possibile mettere in luce la posizione soggettiva azionata dal richiedente: non potrà essere quella di diritto soggettivo, in quanto il legislatore ha inteso sottolineare come la cittadinanza non sia oggetto di una

⁴⁷ *Supra*, capitolo I, § 1.2.

⁴⁸ P. ESPERSON, *Condizione giuridica dello straniero secondo le legislazioni e le giurisprudenze italiana ed estere*, parte II, *Chi può dirsi straniero e chi italiano*, 1892, Roma, Fratelli Bocca Editori.

⁴⁹ R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, cit, p. 330.

mera ricognizione da parte della PA di uno status, ma di una concessione, che presuppone un'ampissima discrezionalità in capo all'amministrazione⁵⁰.

Ragionando sulla categoria della concessione, in termini squisitamente amministrativistici, si può affermare che la concessione è un atto con il quale l'amministrazione attribuisce *ex novo* la titolarità di un diritto soggettivo in capo a un soggetto privato⁵¹. Nel rapporto giuridico amministrativo che si instaura tra il soggetto privato che presenta l'istanza di concessione e l'amministrazione, il primo si presenta titolare di un interesse legittimo pretensivo allo stato puro. Solo in seguito all'emanazione del provvedimento concessorio sorge in capo al privato un diritto soggettivo pieno. Normalmente la concessione (a differenza dell'ipotesi limitrofa dell'autorizzazione amministrativa) instaura in molti casi un rapporto di lunga durata con il concessionario: rapporto che si caratterizza per i diritti e gli obblighi reciproci. La concessione prevista nel caso di specie è una concessione che rimarca il significato originario settecentesco della concessione, come "atto di un sovrano benevolente che accorda un privilegio o una prerogativa"⁵², andando ad affermarne il carattere unilaterale e autoritativo.

Tuttavia, la categoria delle concessioni è entrata in crisi e da tempo si pensa che sarebbe più opportuno parlare di "ammissione"⁵³.

Riconosciamo i caratteri propri della concessione amministrativa anche nel provvedimento di concessione della cittadinanza. Lo afferma anche il Consiglio di Stato, che dichiara la concessione, che ha carattere costitutivo e "per sua natura" implica "valutazioni di convenienza e opportunità"⁵⁴.

Tale procedimento ad opera dell'amministrazione competente richiede una valutazione più ampia e complessa, avente ad oggetto non solo la verifica della sussistenza dei requisiti indicati dalla legge, ma anche la ponderazione dell'interesse del richiedente

⁵⁰ Ciò è ricordato in tutte le sentenze del T.A.R. Lazio in materia di cittadinanza per concessione, che rammentano al ricorrente l'ampia discrezionalità di cui l'amministrazione gode nel concedere la cittadinanza.

⁵¹ D. D'AMICO, *Natura giuridica e riparto di giurisdizione delle concessioni pubbliche: in particolare, delle concessioni di beni pubblici*, in www.ildirittoamministrativo.it, 2023

⁵² M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019, p.192 e ss.

⁵³ Si vedano F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir., Ann. I*, Milano, 2007; E. SILVESTRI, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir., VIII*, Milano, 1961, p. 372, che configura il decreto di conferimento della cittadinanza come "ammissione", ossia un provvedimento che ha "come effetto l'introduzione del singolo in una particolare istituzione o organizzazione o semplicemente in una particolare categoria di persone rendendolo partecipe di taluni diritti o vantaggi".

⁵⁴ Cons. Stato, sez. III, 14 febbraio 2017, n. 657.

all'acquisizione della cittadinanza con quello pubblico al suo accoglimento nella comunità nazionale.

La Corte di cassazione a sezioni unite è recentemente intervenuta sul tema, ribadendo che la posizione giuridica soggettiva dell'aspirante cittadino in questo caso è quella di interesse legittimo, stante l'apprezzamento complesso dell'amministrazione, nell'ambito del quale l'interesse dell'istante ad ottenere la cittadinanza deve necessariamente coniugarsi con l'interesse pubblico generale. In particolare, è qualificabile come interesse legittimo pretensivo, in quanto il soggetto aspira a conseguire un'utilità che espanda la sua sfera giuridica soggettiva, attraverso l'esercizio del potere della pubblica amministrazione⁵⁵.

Questa interpretazione è stata condivisa più volte dal Consiglio di Stato che, con riguardo alla specifica ipotesi richiamata dall'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, ha confermato si tratti di interesse legittimo, dal momento che la concessione della cittadinanza è subordinata ad una valutazione di opportunità politico-amministrativa altamente discrezionale e atteso che l'attribuzione del nuovo status di cittadino comporta l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale, e l'acquisto dei diritti e dei doveri annessi⁵⁶.

Sarà dunque compito della PA eseguire un bilanciamento di interessi fra l'aspirazione di un residente straniero a essere pienamente integrato nella comunità nazionale e l'interesse di quest'ultima ad accogliere come nuovi cittadini solo soggetti in grado di rispettarne le regole.

2.3 La procedura

L'articolo 9 della legge n. 91 del 1992 prevede che il procedimento tragga origine da una manifestazione di volontà dell'interessato. Una volta presentata la richiesta nel portale online del Ministero e a seguito dell'eventuale valutazione favorevole dei requisiti del richiedente, la concessione della cittadinanza avverrà con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, sentito il parere del Consiglio di Stato.

⁵⁵ Corte di cassazione, sez. unite civili, ordinanza n.1053 del 14 gennaio 2022

⁵⁶ Tra le tante pronunce, si veda Cons. Stato, sez. I, pareri n. 1709 del 19 ottobre 2022, n. 1075 del 28 giugno 2022, n. 943 del 16 giugno 2022; 21 marzo 2022, n. 619.

Per quanto riguarda la procedura che l'istante dovrà seguire, si noti come anche in materia di cittadinanza, a partire dal 2015, si sia approdati ad una modalità informatica, che prevede l'invio *online* dell'istanza di cittadinanza. Ciò significa che la domanda e la relativa documentazione sono trasmesse in formato elettronico sul portale *web* creato dal Ministero dell'interno.

Si può dunque osservare come tale modalità di presentazione dell'istanza, sostituendo il precedente invio per posta della documentazione, dia modo di apprezzare maggiormente i caratteri di una pubblica amministrazione trasparente, imparziale ed efficiente, in osservanza dell'art. 97, secondo comma, della Costituzione. Questo perché è possibile consultare lo stato di avanzamento della propria pratica accedendo al sito istituzionale del Ministero dell'interno nell'apposita area riservata: l'accesso da parte dei privati allo stato di avanzamento della propria domanda si traduce in un mezzo per consentire un controllo sul corretto esercizio di un potere pubblico, almeno con riferimento alla osservanza delle scansioni temporali del procedimento, permettendo agli amministrati di prendere visione diretta dell'operare delle pubbliche amministrazioni e conseguentemente di elaborare una personale interpretazione dell'agire amministrativo. All'interno del portale, accedendo alla propria area personale, l'istante potrà visionare una serie di diciture che rappresentano le fasi del procedimento di concessione della cittadinanza. Infatti, tale procedimento è articolato in diversi momenti, essendo una lunga procedura amministrativa, che spesso si protrae negli anni. È necessario quindi, ai fini di una maggiore rispetto delle tempistiche, consentire al soggetto privato di conoscere agevolmente la fase in cui la sua domanda si trova.

Per quanto attiene alla procedura di presentazione dell'istanza, innanzitutto si deve notare che il d.P.R. n.362 del 18 aprile 1994 all'articolo 1, chiarisce che l'istanza di concessione ai sensi dell'articolo 9 della legge sulla cittadinanza, va presentata al prefetto competente per territorio in relazione alla residenza dell'istante. A causa della revisione del procedimento, che ha portato alla digitalizzazione dell'intera procedura, l'interessato presenterà l'istanza di cittadinanza tramite il Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese (SPID) e ma rimarrà compito del Prefetto verificare accuratamente la conformità tra le generalità desumibili dall'atto di nascita del Paese di origine del richiedente, dal certificato penale dello Stato di provenienza, dal passaporto e quelle contenute in tutti gli atti rilasciati dalle autorità italiane. Questi

documenti, da allegare alla domanda di cittadinanza, sono previsti sia dall'art. 4 d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 (ovvero il regolamento di esecuzione della legge n. 91 del 1992), sia dal d.P.R. n.362 del 18 aprile 1994 (regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana). L'art. 2 del d.P.R. n.362 del 18 aprile 1994, rubricato "istruttoria", prevede che l'istanza debba essere inoltrata al Ministero dell'interno entro 30 giorni dalla presentazione.

In quel tempo, le autorità riceventi (le Prefetture o i Consolati) dovranno verificare preventivamente la correttezza e la completezza dei documenti con riguardo ai requisiti di residenza, reddito e conoscenza della lingua italiana. L'istruttoria delle Prefetture si caratterizza per la rilevanza delle verifiche da porre in essere, che devono riguardare le generalità del richiedente, secondo quanto disposto con la circolare n. 462 del 18 gennaio 2019, e i requisiti di residenza, conoscenza della lingua italiana e reddito. In particolare le autorità dovranno verificare, con i controlli presso i Comuni di competenza, la sussistenza del requisito della residenza legale. Con riguardo alla conoscenza della lingua italiana dovranno verificare l'effettiva emissione del titolo relativo alla conoscenza della lingua; con riferimento al reddito, dovranno verificare la capienza reddituale dichiarata dallo straniero tramite l'utilizzo della procedura apposta dell'Agenzia delle entrate. Nei casi in cui si riscontrasse la carenza di tali requisiti, le autorità emaneranno un provvedimento di inammissibilità ai sensi dell'art 2, comma 1, l. n. 241 del 1990, previa applicazione dell'art. 10-bis della legge 241/1990. Capita sovente che la domanda si blocchi proprio in queste fasi e venga dichiarata inammissibile a causa di errori banali, come ad esempio l'errata trascrizione di nome e cognome oppure l'errata trascrizione dei dati anagrafici in generale.

Le istanze che superano positivamente il primo vaglio di ricevibilità vengono invece accettate e vengono protocollate, attribuendogli il codice K10. In quel momento la Prefettura potrà inoltrare al richiedente la comunicazione dell'avvio del procedimento, ai sensi dell'art 7 della legge 241 del 1990.

Successivamente l'amministrazione procederà agli accertamenti necessari utili a stabilire l'accoglimento o il rigetto della domanda. È una fase di molto importante visto che dalla raccolta degli elementi istruttori e cognitivi, dalla tipologia delle informazioni trasmesse dal soggetto interessato e dalla loro valutazione, dipende l'accoglimento o il rigetto della domanda. Di qui inizierà la fase di vera e propria di verifica dei requisiti e di assunzione

dei pareri, tra cui si inserisce il rapporto informativo dei casellari giudiziari, organi del Comparto Sicurezza, delle Questure, facenti parte del Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Il Dipartimento, per porre in essere ricerche accurate, dispone di una apposita banca dati (il C.E.D. ovvero Centro Elaborazione Dati⁵⁷) in cui sono custodite tutte le segnalazioni effettuate dalle autorità. Tale Dipartimento, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, è tenuto ad esprimere un giudizio sull'eventuale pericolosità sociale del soggetto anche e soprattutto in presenza di reati.

Di qui, conclusasi la fase istruttoria viene emesso il decreto di concessione o di diniego dell'istanza. Il procedimento, infatti, potrebbe anche avere esito negativo sulla base dei vari pareri forniti dagli uffici coinvolti sulla base di una valutazione delle informazioni acquisite, ma anche sulla base della valutazione discrezionale della pubblica amministrazione, che alla luce delle risultanze, reputa ancora non integrato il cittadino straniero. L'eventuale diniego va invece preceduto da un preavviso ex art. 10 bis l. 241 del 1990. Poi si applicherà l'art. 5 del d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, secondo cui spetta al Ministro dell'interno respingere con proprio provvedimento motivato l'istanza prodotta ai sensi dell'art. 9.

Viceversa, nel caso di valutazione positiva, una volta sentito il Consiglio di Stato, ai sensi di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 91 del 1992, viene predisposto il decreto di concessione della cittadinanza dal Ministero dell'interno e inviato alla firma del Presidente della Repubblica. L'art 7 del regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza prevede che la notifica del decreto di concessione della cittadinanza dovrà essere effettuata dall'autorità competente, che in questo caso è la Prefettura, ai sensi dell'art. 23 della legge, entro novanta giorni dalla ricezione del decreto medesimo.

La circolare n. 3250 del 12 maggio 2021 del Ministero dell'intero, nell'ottica di accelerare il procedimento di concessione, indica alle pubbliche amministrazioni la possibilità di procedere alla notifica digitale del provvedimento, per evitare contenziosi e conseguenti responsabilità erariali in caso di ritardi ingiustificati. Si ritiene utile specificare che per il perfezionamento della notifica è sufficiente anche l'attestazione di compiuta giacenza e che in caso di irreperibilità o di indirizzo sconosciuto i Comuni potranno procedere ai sensi degli artt. 140 o 143 c.p.c, comunicando alle Prefetture la conclusione

⁵⁷ La legge 121/1981 ha istituito tale banca dati presso il Ministero dell'Interno – Dipartimento di pubblica sicurezza. Il C.E.D contiene tutte le informazioni che il personale della polizia acquisisce durante l'espletamento della propria attività.

dell'adempimento. Negli ultimi anni Prefetture e Comuni hanno stipulato diversi accordi allo scopo di consentire ai Comuni di riferimento per residenza di notificare agli interessati i decreti di concessione della cittadinanza, adottando procedure concordate singolarmente tra i due Enti.

Una volta ottenuto tale decreto presidenziale di conferimento della cittadinanza, il richiedente avrà l'obbligo di prestare giuramento, che nello specifico dovrà avvenire entro sei mesi dalla notifica del decreto. Solo all'esito del giuramento decorreranno gli effetti del nuovo *status civitatis*⁵⁸.



FIGURA 3: SCHEMA RIASSUNTIVO DELLA PROCEDURA DI CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA PER NATURALIZZAZIONE

⁵⁸ Ciò è confermato non solo dall'articolo 10, ma anche dall'articolo 15 della legge sulla cittadinanza, in base al quale l'acquisto della cittadinanza ha effetto dal giorno successivo a quello in cui sono adempiute "le condizioni e le formalità richieste". Anche la circolare ministeriale K.60.1 dell'11 novembre 1992 precisa che la piena operatività del provvedimento attributivo della cittadinanza è subordinata al giuramento di fedeltà.

2.3.1 I requisiti previsti ex lege

La legge sulla cittadinanza, promulgata nel 1992, si inserisce nel più ampio spettro di leggi che regolano la condizione giuridica dello straniero⁵⁹. Invero, l'articolo 10, comma secondo della Costituzione dichiara che “la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali” .

Questa premessa di ordine generale evidenzia che l'oggetto deve ritenersi coperto da una riserva di legge, e che la legge sulla cittadinanza, nella parte in cui regola la naturalizzazione, va a regolare un segmento della condizione giuridica dello straniero che, nella fattispecie, intende diventare cittadino italiano. Nel fare ciò, la legge n. 91 del 1992 pone una serie di requisiti, alla presenza dei quali lo straniero può richiedere la cittadinanza.

Nel caso preso in esame dal presente elaborato, ovvero la cittadinanza *ex* articolo 9, legge n. 91 del 1992, i requisiti espressamente previsti dalla legge sono due: la residenza legale e continuativa e la conoscenza della lingua italiana.

La residenza legale

Per riferirsi al tipo di cittadinanza per naturalizzazione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992, sovente capita di sentire la denominazione “cittadinanza per residenza”: questo perché la residenza è il requisito preponderante ai fini dell'ammissibilità della domanda di cittadinanza per naturalizzazione.

Per molti anni, la residenza sul territorio italiano per un determinato periodo di tempo è stata l'unico requisito espressamente richiesto dalla presente legge n. 91 del 1992, ma, con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018⁶⁰ è stato inserito un ulteriore requisito, previsto all'articolo 9.1, rappresentato dalla conoscenza adeguata della lingua italiana (pari al livello B1).

Per quanto riguarda il requisito della residenza, l'articolo 9 prevede sei distinte ipotesi in cui è possibile parlare di cittadinanza per naturalizzazione, cinque delle quali richiedono

⁵⁹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza*, in *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, a cura di Gennaro Santoro, Antigone Edizioni, 2021, p. 13. La riconducibilità delle regole sull'acquisto della cittadinanza alla condizione giuridica dello straniero, in verità, è un punto poco approfondito dalla dottrina.

⁶⁰ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, il cosiddetto “decreto immigrazione e sicurezza pubblica”, convertito con modificazione nella legge 1 dicembre 2018, n. 132.

un periodo minimo di residenza legale in Italia. Solamente la lettera c) dell'articolo in esame non richiede strettamente un requisito della residenza, ma fa riferimento ad un periodo di almeno cinque anni di servizio prestato alle dipendenze dello Stato, periodo che può essere passato anche all'estero in casi particolari, come ad esempio quando il soggetto abbia lavorato presso sedi diplomatiche o consolari.

Non si può non notare come il legislatore abbia istituito una sorta di minuziosa gerarchia tra diverse categorie di stranieri, fissando per ciascuna di esse un periodo di residenza legale diverso a seconda del legame che hanno con il territorio italiano. Così, il periodo di residenza necessario per poter aspirare alla cittadinanza è stabilito a tre anni per lo straniero maggiorenne del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica (lettera a); è invece di quattro anni per il cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee (lettera d); sale a cinque anni per lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano (lettera b) e per l'apolide (lettera e); diventa, infine, di ben dieci anni, nel caso del semplice straniero cittadino di uno Stato extraeuropeo (lettera f).

L'entrata in vigore nel 1992 della legge sulla cittadinanza ha visto un mutamento di segno con riferimento a tale requisito, che rispetto alla legge del 1912 viene configurato in termini più restrittivi e selettivi. Infatti, emerge un innalzamento dei periodi di residenza rispetto al passato: mentre in precedenza questi periodi variavano da un minimo di sei mesi ad un massimo di cinque anni⁶¹, la legge n. 91 del 1992 eleva rispettivamente tali termini da tre a dieci anni.

Un'ulteriore modifica che ha comportato una aggiunta rispetto al testo della legge del 1912 è stata quella relativa al requisito attinente alla "legalità" della residenza stessa. Infatti, pur variando il periodo richiesto, l'art. 9 della legge n. 91 del 1992 parla sempre di "residenza legale" sul territorio dello Stato.

Molto si è dibattuto sul preciso significato, sulla prova e sull'interpretazione di questo requisito della "legalità".

L'articolo 1, comma 2, lettera a) del d.P.R. n. 572 del 1993⁶² precisa che ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana " si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle

⁶¹ Essi erano previsti dall'art. 4 della legge n. 555 del 1912.

⁶² Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91

norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica”.

Con riferimento all'introduzione di una simile interpretazione del concetto di “legalità” da parte del regolamento di esecuzione, si deve evidenziare che vi sarebbe stato un vero e proprio abuso di regolamento: manca infatti nella legge l'autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare nel modo in cui questa è stata esercitata. Se è vero, infatti, che la legge sulla cittadinanza ha introdotto la nozione di “residenza legale”, è vero anche, però, che la scelta di specificare tale requisito attraverso il riferimento alla regolarità degli adempimenti anagrafici è stata introdotta da una fonte di rango secondario. E se è indubbio che un regolamento esecutivo può interpretare la legge a cui si riferisce, è discutibile che la possa integrare in maniera decisiva, come nel caso in esame.

Alla luce della normazione secondaria, l'articolo viene ancora interpretato nel senso che per residenza legale debba intendersi l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, a seguito dell'ingresso e permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno.

Anche la giurisprudenza sembra essere di questo avviso e appare alquanto rigida nell'esigere che la residenza legale sia provata attraverso l'allegazione di una serie ininterrotta di iscrizioni anagrafiche. Infatti, nonostante la legge non lo dichiara espressamente, la residenza oltre che essere “legale”, dovrà anche essere “ininterrotta” per i periodi di cui all'art 9 lettera a), b), d), e), f). Per residenza ininterrotta si intende un periodo di tempo in cui il cittadino straniero risiede nel territorio italiano, senza generare alcuna interruzione nella continuità della residenza anagrafica, cosa che potrebbe accadere nell'ipotesi di periodi di residenza all'estero o irreperibilità sul territorio italiano⁶³.

È bene precisare che la residenza legale non va confusa con il soggiorno regolare dello straniero sul territorio italiano. La titolarità di un permesso di soggiorno è infatti un presupposto fondamentale per ottenere la residenza in un comune dello Stato. Inoltre, ai

⁶³ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Alcune criticità*, cit. p. 13, 2021, sottolinea che non tutte le interruzioni nella continuità della residenza anagrafica sono per forza indice di una mancata integrazione e devono per questo rilevare negativamente. Egli evidenzia, esemplificando, che le lacune possono formarsi anche nel caso in cui una famiglia si trasferisca da Varese a Roma e in occasione del trasferimento i soggetti perdano la residenza già posseduta in Varese, riuscendo a reinscrivere nel Comune di Roma solo otto mesi più tardi. L'autore dichiara che spesso le lacune anagrafiche siano da imputare anche a prassi amministrative, che, per esempio, spesso irragionevolmente non accettano la richiesta di cambio di residenza se il contratto d'affitto non è stato prima registrato.

sensi dell'art. 7, comma 3, d.P.R. n. 223 del 1989⁶⁴, gli stranieri sono tenuti a rinnovare la dichiarazione di dimora abituale nel Comune di residenza entro sessanta giorni dalla data di rinnovo del permesso di soggiorno, corredando la richiesta con il permesso. L'ufficiale dell'ufficio anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero e ne darà comunicazione al Prefetto (art. 6, comma 7, d.lgs. n. 286 del 1998, t.u.imm.)

La conoscenza della lingua italiana

La conoscenza della lingua italiana è stata da poco introdotta fra i requisiti previsti dalla legge come condizione per l'acquisto della cittadinanza. Il decreto-legge n. 113 del 2018, convertito nella legge n. 132 del 2018, ha infatti inserito la conoscenza della lingua italiana tra i requisiti per poter richiedere la cittadinanza per matrimonio o per naturalizzazione.

Sebbene questa modifica sia piuttosto recente, il dibattito sull'opportunità di inserire dei requisiti linguistici e sulle modalità di verifica di conoscenza della lingua italiana è risalente: infatti, numerosi sono stati i disegni di legge in materia, presentati nelle legislature passate⁶⁵. L'importanza relativa alla conoscenza della lingua del paese ospitante non è stata recepita immediatamente nella disciplina relativa alla cittadinanza, ma è stata accolta in prima battuta all'interno delle leggi in materia di immigrazione.

Tuttavia, prima ancora che la conoscenza della lingua venisse introdotta tra i requisiti *ex lege*, si registrava una prassi consolidata in campo amministrativo nel valutare la presenza o l'assenza di tale requisito ai fini della concessione della cittadinanza. Il giudice amministrativo più volte si era espresso, esaminando ricorsi presentati contro tale di tipo di controllo, ritenendolo tuttavia legittimo e non irragionevole, sulla base del fatto che "la scarsa conoscenza della lingua italiana, orale e scritta, costituisce, all'evidenza, un elemento determinante nella valutazione della non ancora sufficiente integrazione dello straniero nel tessuto sociale e nella comunità nazionale"⁶⁶.

⁶⁴ Regolamento anagrafico della popolazione residente.

⁶⁵ Per un'analisi delle proposte di legge presentate in passato si rinvia a G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. La disciplina italiana in prospettiva comparata*, in *I diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, a cura di E. Ceccherini, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 131-156; G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *Federalismi*, 2018, pp. 1-22.

⁶⁶ Si vedano Tar Lazio, sez. I, sentenza 23 luglio 2018 n. 8318; Tar Lazio, sez. I, sentenza 9 agosto 2018 n. 9061.

Per questo motivo, presto si è sentita l'esigenza di integrare la disciplina ed inserirlo a tutti gli effetti come requisito tassativamente previsto *ex lege*. Ciò è avvenuto per mezzo dell'emanazione del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni nella legge 1 dicembre 2018, n. 132, che all'articolo 14, comma 1, ha introdotto questo requisito.

Ora, in base all'articolo 9.1 della legge n. 91 del 1992, i richiedenti devono dimostrare di avere un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). Per quanto riguarda le modalità di prova, la disposizione dichiara che il requisito può essere dimostrato mediante l'attestazione di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca o dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, ovvero per mezzo di una certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto dagli stessi Ministeri⁶⁷.

Ad ogni modo, si deve considerare che talvolta tali corsi di lingua italiana sono erogati a prezzi alti e comportano un possibile ostacolo all'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri.

Per quanto riguarda invece il livello di conoscenza previsto, si segnala che il livello B1 è definito "intermedio di soglia" dal Quadro comune europeo di riferimento per le lingue⁶⁸ ed è raggiunto da chi è in grado di comprendere i punti essenziali di messaggi in lingua italiana su argomenti che si affrontano normalmente nella vita quotidiana, possiede delle abilità intermedie sia nella produzione scritta, che in quella orale, dimostrando una buona padronanza della lingua sugli argomenti a sé familiari⁶⁹.

Si noti il diverso livello richiesto in occasione del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, che invece richiede un livello di conoscenza più basso, corrispondente ad A2. Ciò denota la volontà da parte del legislatore di stimolare

⁶⁷ Si tratta, come specificato nella Circolare del Ministero dell'interno 25.1.2019, prot. 666, «dell'Università per stranieri di Perugia, dell'Università per stranieri di Siena, dell'Università di Roma Tre e della Società Dante Alighieri e della connessa rete nazionale e internazionale di istituzioni ed enti convenzionati, rintracciabili dalle informazioni pubblicate sui siti dei [...] Dicasteri ed enti certificatori»

⁶⁸ Il QCER è un sistema messo a punto dal Consiglio d'Europa, come parte di un più ampio progetto di apprendimento delle lingue per la cittadinanza europea. Nel 2001 è stato oggetto della raccomandazione R (82)18 del Consiglio d'Europa e R (98) 6 del Comitato dei Ministri. Successivamente nel 2008 è stata pubblicata la raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'uso del quadro comune europeo di riferimento per le lingue del Consiglio d'Europa, che invita gli Stati membri a dare attuazione al QCER nell'ambito dei rispettivi sistemi d'istruzione e a promuovere il plurilinguismo.

⁶⁹ <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages>
<https://rm.coe.int/quadro-comune-europeo-di-riferimento-per-le-lingue-apprendimento-inseg/1680a52d52>

l'apprendimento della lingua, con la progressiva stabilizzazione del rapporto che lega lo straniero allo Stato.

2.3.2 I criteri “supplementari” utilizzati dall’amministrazione, non normativamente previsti

Nel paragrafo precedente è stato richiamato l’articolo 10, comma secondo della Costituzione, contenente una riserva di legge secondo la quale la condizione giuridica dello straniero è regolata da legge. Questa garanzia esige che tutti gli aspetti afferenti alla condizione giuridica dello straniero devono essere regolati da una legge ordinaria o da atti ad essa equiparati. Come si è visto, nel rispetto di tale principio, la legge n. 91 del 1992 si preoccupa di specificare due requisiti, in presenza dei quali è possibile fare domanda relativa alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione: la residenza e, dopo le modifiche introdotte con il decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito dalla legge n. 132 del 2018, la conoscenza della lingua italiana.

L’impostazione teorica appena illustrata non sembra perfettamente in linea con gli elementi utilizzati in concreto dall’amministrazione nel procedimento per la concessione della cittadinanza. Infatti, in materia di cittadinanza per naturalizzazione si è assistito (fin dall’emanazione della legge n. 555 del 1912) ad un comportamento dell’amministrazione, volto ad implementare i requisiti richiesti specificatamente dalla legge (e dallo stesso regolamento di esecuzione, che in quanto fonte secondaria pone comunque problemi in riferimento alla riserva di legge). Si è già avuto modo di notare⁷⁰ che anche con riferimento all’art. 4 della precedente legge sulla cittadinanza, n. 555 del 1912, l’amministrazione aveva emanato una circolare richiedendo, tra gli altri documenti, un certificato di svincolo.

Questa situazione si ripresenta *mutatis mutandis* anche oggi, in cui si assiste ad un aumento dei documenti richiesti come allegati alla domanda, documenti che vanno a costituire automaticamente dei nuovi e ulteriori requisiti ai fini concessione della cittadinanza. Infatti, oltre ai due requisiti previsti *ex lege*, l’amministrazione, supportata dai giudici amministrativi, ha individuato ulteriori condizioni, andando a colmare progressivamente il *silentium legis* e costruendo un vasto repertorio di criteri di merito e

⁷⁰ *Supra*, capitolo I, §1.3

demerito, rispetto a cui i giudici hanno poi legittimato o censurato il diniego della cittadinanza deciso dagli uffici⁷¹.

La questione relativa alle condizioni ulteriori potrebbe trovare il suo fondamento proprio nella circostanza che l'articolo 9, comma 1, della legge n. 91 del 1992, prevedendo espressamente l'opportunità⁷² di concedere o meno la cittadinanza, ha lasciato ulteriore margine di apprezzamento all'amministrazione con riguardo all'individuazione dei requisiti necessari. In questa prospettiva, sia il d.P.R. 572 del 1993 all'articolo 4, comma 5, sia il d.P.R. n. 362 del 1994 all'articolo 1, comma 4, avrebbero conferito al Ministero dell'interno l'autorizzazione ad emanare, nella forma del decreto ministeriale, disposizioni riguardanti l'allegazione di ulteriori documenti, per lo specifico caso della cittadinanza per naturalizzazione.

Il Ministro dell'interno è intervenuto nel 1994⁷³ attraverso un decreto ministeriale, fornendo ulteriori indicazioni rispetto a quelle contenute dal d.P.R. n. 362 del 1994, in merito alla documentazione che l'istante dovrà allegare ai fini della presentazione dell'istanza di concessione della cittadinanza *ex art. 9, l. n. 91 del 1992*. È proprio in questo decreto che figura per la prima volta la completa documentazione che sarà richiesta dalle Prefetture. Tra questi documenti si possono trovare (oltre a quelli previsti dal d.P.R.) il modello 740 o 101 o la certificazione circa la dichiarazione dei redditi prodotti nel triennio antecedente la presentazione della domanda, la dichiarazione di rinuncia alla protezione dell'autorità diplomatico – consolare italiana nei confronti dell'autorità del Paese di origine, il certificato di svincolo.

A seguito dell'introduzione di questi ulteriori documenti, il Ministero dell'interno ha emanato un numero considerevole di circolari, nelle quali ha orientato l'agire della pubblica amministrazione, richiedendo che tali documenti siano presentati insieme con l'istanza, pena l'incompletezza o irregolarità della domanda.

Per questo motivo, il Ministero dell'interno ha emanato dapprima la circolare n. K.60.1 del 23 dicembre 1994⁷⁴, nella quale veniva richiesto ai funzionari della pubblica

⁷¹ F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, 2014, p. 100.

⁷² “La cittadinanza italiana può essere concessa [...]”, come recita l'art. 9, della n. 91 del 1992.

⁷³ Decreto ministeriale 22 novembre 1994.

⁷⁴ La circolare era stata emanata con la funzione di chiarificare il contenuto del Decreto Ministeriale 22 novembre 1994, recante disposizioni concernenti l'allegazione di ulteriori documenti di cui all'art. 1, comma 4 del d.P.R. 18 aprile 1994, n.362

amministrazione di raccogliere anche l'ulteriore documentazione indicata dal Ministero, poi, con la successiva circolare K.60.1/86 del 7 novembre 1996, l'amministrazione si è spinta a richiedere ulteriori notizie riguardanti l'istante, in merito al livello di assimilazione della cultura e integrazione nell'ambiente nazionale e al grado di conoscenza della lingua italiana e dei principi fondamentali cui si ispira il nostro ordinamento, acquisite mediante personale colloquio con il richiedente; si richiedono anche informazioni riguardanti la composizione della sua famiglia, l'attività lavorativa da loro svolta e l'adempimento degli obblighi tributari e contributivi. Tutto ciò, al fine "di meglio riscontrare il concorrere degli elementi tali da configurare l'esistenza di una legittima aspirazione all'acquisto della cittadinanza italiana"⁷⁵ .

Con la circolare n. K.60.1 del 5 gennaio 2007 il Ministro dell'interno ha poi fornito alcuni chiarimenti sull'evoluzione di alcune linee interpretative della legge sulla cittadinanza. In particolare, attraverso la circolare il Ministro conferma l'orientamento del Consiglio di Stato per cui, nel silenzio della legge, il parametro assunto per il reddito è pari circa a 8.300 euro annui, corrispondente alla soglia di esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. La stessa circolare ha poi statuito, nel rispetto del principio di solidarietà familiare, che dovrà essere valutata la consistenza economica dell'intero nucleo al quale il richiedente appartiene, di fatto mutando l'orientamento giurisprudenziale che si era consolidato precedentemente in ordine all'esigenza di un requisito reddituale "attuale e personale"⁷⁶ .

L'emanazione di decreti ministeriali e di circolari, alle quali non sarebbe affidata alcuna valenza normativa, unite all'opera dei giudici amministrativi, hanno però contribuito a stabilire linee di indirizzo nella materia, determinando i contenuti e la portata dei criteri in base a cui la cittadinanza per naturalizzazione viene concessa.

Secondo il Consiglio di Stato il possesso dei requisiti di residenza è un presupposto necessario ma non sufficiente ai fini del rilascio del provvedimento concessorio, in quanto la determinazione finale è soggetta ad una valutazione di opportunità politico-amministrativa altamente discrezionale⁷⁷ . Tale discrezionalità si traduce "in un

⁷⁵ Circolare k.60.1/86 del 7 novembre 1996.

⁷⁶ Fra le tante, T.A.R. Lazio - Roma: Sezione II-*quater* n. 12555/2007. Questa sentenza verrà poi riformata nel 2012 dai giudici di appello, che dichiareranno che è illegittimo negare la cittadinanza se il richiedente non dimostra reddito richiesto in modo autonomo ma lo raggiunge grazie alle condizioni economiche della famiglia nel suo complesso.

⁷⁷ Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 5180/2006.

apprezzamento di opportunità connessa allo stabile inserimento o meno dello straniero nella comunità nazionale e nell'assimilazione dei relativi valori"⁷⁸. Questo è anche l'orientamento affermato più volte dal Consiglio di Stato, secondo cui, nell'ipotesi di concessione della cittadinanza *ex art. 9* della legge n. 91 del 1992, l'amministrazione sarebbe chiamata a compiere una "valutazione complessa, avente ad oggetto non solo la verifica della sussistenza dei requisiti indicati dalla legge, ma anche il bilanciamento dell'interesse del richiedente all'acquisizione della cittadinanza con quello pubblico al suo accoglimento nella comunità nazionale"⁷⁹.

Dunque, dinanzi alla richiesta di cittadinanza, l'amministrazione è chiamata a verificare l'idoneità del richiedente ad inserirsi a pieno titolo nella comunità nazionale, andando a valutare una serie di indici in grado di comprovarne anche lo *status illesae dignitatis* (morale e civile) e un "serio sentimento di italianità" che consenta di escludere l'esistenza di un fine speculativo alla base della domanda"⁸⁰.

Chiaramente, tutto ciò sembra essere in contrasto con la disposizione costituzionale sopra richiamata (articolo 10, secondo comma, Cost.), in quanto è la stessa amministrazione ad aver implementato i requisiti rispetto a quelli previsti *ex lege*.

È bene evidenziare che il problema non risiede tanto nella previsione contenuta nel decreto ministeriale 22 novembre 1994, secondo il quale l'istanza debba essere corredata dalla ulteriore documentazione indicata. Il problema, piuttosto, risiede nella prassi dell'amministrazione di considerare tali documenti come necessari e determinanti ai fini del buon esito del procedimento.

Si prenda ad esempio il certificato di svincolo: fino al 2004 era richiesta la rinuncia della cittadinanza di origine, attraverso l'esibizione del "certificato di svincolo" emesso dalle autorità dello stato di origine ed era un documento indispensabile per l'acquisto della cittadinanza italiana, nonostante non fosse previsto espressamente dal d.P.R. n. 362 del 1994, ma fosse stato introdotto solo per mezzo del decreto ministeriale 22 novembre 1994. Tale prassi era stata avallata dai giudici amministrativi in un primo momento, ma è stata poi interrotta con il decreto ministeriale 7 ottobre 2004, che ha eliminato la

⁷⁸ R. CLERICI, *Cittadinanza e Apolidia*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, fasc. 2/2019, p. 316

⁷⁹ Corte di cassazione, S.U., ord. n. 29297/2021

⁸⁰ Fra le molte decisioni, si veda Tar Lazio, sez. II *quater*, sentenza 7 giugno 2010, n. 15899; Cons. Stato, sez. III, sentenza del 14 febbraio 2017, n. 657; Cons. St., sez. III, sent. 3 marzo 2021 n. 1826.

richiesta di svincolo a causa dei vari profili di problematicità che essa comportava⁸¹. Ciò dimostra come un documento previsto dal decreto ministeriale fosse nei fatti vincolante ai fini dell'accoglimento della domanda di concessione.

Con riferimento agli ulteriori documenti quali le certificazioni dello Stato estero di origine o residenza relative ai precedenti penali ed ai carichi penali pendenti e il certificato penale dell'autorità giudiziaria italiana, non solo devono essere allegati alla domanda, pena l'incompletezza e irregolarità della stessa, ma possono costituire anche oggetto di valutazione discrezionale dell'amministrazione, che ha tutto lo spazio per effettuare una valutazione di opportunità circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale.

Si vedano le numerose pronunce del Consiglio di Stato, che confermano l'orientamento secondo cui i requisiti *ex lege* non sarebbero criteri sufficienti al fine di valutare l'interesse pubblico ad accogliere lo straniero all'interno della comunità nazionale. A tal proposito i giudici hanno dichiarato più volte che il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana è adottato sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali, perciò ai fini della concessione del beneficio possono avere rilievo considerazioni anche di carattere economico-patrimoniale relative al possesso di adeguate fonti di sussistenza⁸². Oltre ai requisiti reddituali, l'amministrazione ben può prendere in considerazione e considerare rilevanti le eventuali sentenze penali intervenute a carico degli interessati, in relazione ai fatti a cui tali condanne si riferiscono sia al loro eventuale ripetersi⁸³.

È da chiedersi se le suddette circolari (che hanno natura non normativa ma amministrativa e hanno effetti che possono essere vincolanti solo per gli organi e gli uffici destinatari, ma non per i soggetti esterni all'amministrazione) siano davvero lo strumento con cui includere suddetti documenti come "requisiti" ai fini della concessione della cittadinanza. La risposta sembra essere negativa: pare evidente che questa attività di valutazione effettuata dall'Amministrazione sulla base di detti requisiti non richiesti *ex lege* rischia di

⁸¹ Come evidenziato dal sottosegretario di Stato on. Lucidi presso la I Commissione della Camera l'8 marzo 2007 l'applicazione di detta norma regolamentare aveva evidenziato vari profili di problematicità perché spesso gli aspiranti cittadini, per la normativa disciplinante la materia nei diversi Paesi, incontravano difficoltà per l'ottenimento del predetto certificato presso le autorità del proprio Stato di origine, con conseguente notevole allungamento dei tempi del procedimento di concessione. Inoltre, una volta ottenuto tale documento, l'interessato risultava privo della titolarità della cittadinanza di origine e non ancora in possesso di quella italiana e versava quindi in una condizione di apolidia di fatto, seppur temporanea, fino al momento del giuramento.

⁸² Cons. Stato, sez. IV, sentenza del 16 settembre 1999, n. 1474.

⁸³ Cons. Stato, sez. I, parere del 20 ottobre 2004, n. 9374.

entrare in frizione con il principio di legalità, inteso dal punto di vista sostanziale. Non è sufficiente l'attribuzione del potere all'amministrazione, è necessaria anche una disciplina di dettaglio di tale potere, *a fortiori* se il potere è discrezionale.

Si rende opportuno ora analizzare gli ulteriori aspetti valutati dalla pubblica amministrazione in ordine al provvedimento di concessione della cittadinanza: il reddito e l'assenza di condanne e pericolosità sociale.

Il reddito

Come riportato precedentemente, più volte l'amministrazione e la giurisprudenza amministrativa hanno statuito che il reddito costituisce "un requisito minimo indefettibile" per acquisire la cittadinanza italiana per residenza, e giustifica di per sé il diniego "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"⁸⁴.

Si evidenzia che il requisito del reddito non era richiesto con riferimento all'ipotesi di cittadinanza per naturalizzazione, come prevista dalla precedente legge sulla cittadinanza: infatti l'articolo 1 del regolamento 2 agosto 1912 (per l'applicazione della legge sulla cittadinanza) prevedeva che lo straniero che voleva ottenere la cittadinanza ai sensi dell'art. 4 della legge 555 del 1912 dovesse presentare domanda al Ministero dell'interno e produrre, oltre ai documenti necessari, anche i documenti autenticati consistenti nell'atto di nascita, nel certificato di stato di famiglia e nel certificato penale del paese di origine⁸⁵. Nessun riferimento vi era alla necessità di produrre alcuna dichiarazione o certificazione riguardante il reddito sufficiente.

Tale documentazione è stata introdotta solo con l'avvento della nuova legge sulla cittadinanza, e più nello specifico ad opera del decreto ministeriale 22 novembre 1994 che, tra i documenti necessari da allegare alla domanda, inserisce anche la copia autenticata del modello 740 o 101, ovvero certificazione rilasciata dall'ufficio delle imposte dirette circa la dichiarazione dei redditi prodotte nel triennio immediatamente antecedente la presentazione della domanda.

Sulla scorta di quanto previsto dal suddetto decreto, l'amministrazione ha introdotto una circolare, la circolare n. K.60.1 del 1994, secondo la quale le domande di cittadinanza per

⁸⁴ Tar Lazio, sez II-*quater*, sent. n. 3587/2014

⁸⁵ F. DEGNI, *Della cittadinanza. Italia*, E. Marghieri, 1921.

naturalizzazione dovevano essere corredate di una serie di documenti, espressa come elenco nella stessa circolare. Da questo elenco risultava anche “copia autenticata del modello 740 o 101 ovvero certificazione rilasciata dal competente Ufficio delle Imposte dirette circa la dichiarazione dei redditi prodotte nel triennio immediatamente antecedente la presentazione della domanda.” Così l’amministrazione, conformandosi alle indicazioni contenute nel decreto, richiedeva la presentazione di tale documento, ai fini della corretta proposizione dell’istanza di cittadinanza.

Sulla base di quanto indicato dalla circolare del 5 gennaio 2007, l’amministrazione doveva accertarsi che il richiedente disponesse di un reddito non inferiore a quello minimo stabilito dall’art. 3 del d.l. 25 novembre 1989, n. 382, convertito con modifiche nella legge 25 gennaio 1990, n. 8 e confermato dall’art. 2, comma 15, l. 28 dicembre 1995, n. 549. In base a questo parametro, il reddito non dev’essere inferiore a € 8.263,31 se il richiedente non ha altre persone a carico ed € 11.362,05 se il richiedente ha il coniuge a carico, maggiorato di ulteriori € 516,00 per ogni ulteriore persona a carico (ad esempio figli)⁸⁶. Si nota come si sia deciso di non si prendere a riferimento il reddito minimo previsto dal nostro ordinamento, ossia l’assegno sociale, bensì un reddito di importo superiore corrispondente, secondo il Ministero dell’Interno, a circa 8.300 euro annui.

Secondo l’amministrazione e la giurisprudenza amministrativa tale legge forniva un criterio obiettivo di valutazione delle categorie di soggetti che, in relazione ai redditi percepiti, devono considerarsi indigenti.

Agli stranieri che richiedono la cittadinanza e non risultano in grado di garantire il sostentamento proprio e della propria famiglia veniva quindi negata la concessione della cittadinanza, a causa dell’incapacità di rispettare “i doveri che derivano dall’appartenenza alla comunità nazionale, ivi compresi quelli della solidarietà economica e sociale posti dalla Costituzione”⁸⁷.

La stessa circolare dichiarava altresì che, nel caso in cui si riscontrasse il decorso di un considerevole lasso di tempo tra la data di presentazione della domanda e quella del perfezionamento del procedimento, fosse possibile procedere ad una “attualizzazione” dei redditi, ovvero prendere in considerazione anche quelli dell’ultimo periodo, in modo

⁸⁶ I parametri reddituali per valutare la capacità contributiva del richiedente sono quelli dettati dall’art. 3 del d.l. n. 382/1989 (convertito in L. 8/1990).

⁸⁷ *Cfr.* Cons. di Stato, sez. I, 17 giugno 1998, n. 3145. Questa risulta essere la pronuncia più risalente nel tempo reperita *online* che di fatto conferma la prassi amministrativa relativa alla valutazione anche del requisito del reddito.

da indicare gli eventuali miglioramenti della propria posizione economica. Si ritiene opportuno sottolineare che questa attualizzazione non viene sempre fatta dall'amministrazione e soprattutto che viene data particolare valenza al periodo dei tre anni precedenti alla presentazione dell'istanza. Trattandosi di una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione, capita sovente che, anche qualora i redditi attuali siano superiori al parametro individuato dal Ministero, ma i redditi riguardanti il triennio siano inferiori, l'istanza venga comunque respinta⁸⁸.

È poi intervenuta la circolare ministeriale n. 2646 del 22 marzo 2019, con la finalità di apportare delle semplificazioni del procedimento di concessione della cittadinanza italiana, dando delle istruzioni operative alle Prefetture. In particolare, con riferimento alla fase istruttoria, vengono indicate le verifiche che devono essere poste in essere nella fase preliminare dell'avvio del procedimento. Viene indicato che le autorità riceventi dovranno svolgere un'analisi in ordine alla sussistenza dei requisiti di residenza, conoscenza della lingua italiana e del reddito. Con riferimento a quest'ultimo viene dichiarato che nel caso in cui ci fosse una discrasia tra quanto dichiarato e quanto risultante, cioè un reddito inferiore al parametro stabilito dalla legge 25 gennaio 1990, n. 8, la Prefettura dichiarerà l'istanza inammissibile, previa comunicazione del preavviso di rigetto.

Il reddito diventava così a tutti gli effetti un requisito richiesto non solo ai fini della concessione della cittadinanza con decreto espresso, ma anche ai fini dell'ammissibilità dell'istanza stessa.

Infatti, in mancanza di un reddito superiore al parametro stabilito, l'amministrazione potrà dichiarare inammissibile la domanda e, di conseguenza, non entrerà nemmeno nel merito della valutazione in ordine all'effettiva integrazione del richiedente. Il documento che certifica il reddito, che è divenuto un vero e proprio requisito ad opera della prassi amministrativa, ha acquisito sempre più importanza, fino a considerarlo un requisito minimo indefettibile per la proposizione dell'istanza.

Inoltre, la circolare introduce anche il metodo attraverso cui l'amministrazione dovrebbe effettuare le verifiche necessarie riguardanti i redditi: viene introdotta la procedura informatizzata dell'Agenzia delle entrate "SIATEL V 2.0/Punto Fisco" per mezzo della quale viene verificato il reddito dichiarato dall'interessato ai fini fiscali. Questo significa

⁸⁸ Ad esempio, T.A.R. Lazio, sez. V-bis, sentenza n. 1102/2023.

che, nel caso in cui il richiedente provi di essere titolare di un reddito superiore al parametro previsto dalla legge attraverso l'allegazione di buste paga o documenti altro genere, questa documentazione non potrà essere ritenuta idonea a dimostrare che possiede un reddito superiore ai parametri ministeriali richiesti⁸⁹.

Questa prassi amministrativa di considerare il reddito come un vero e proprio requisito è stata di fatto convalidata anche dai giudici amministrativi: secondo la giurisprudenza il requisito del reddito servirebbe, da un lato, a verificare la capacità dello straniero di far fronte 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”. Dall'altro, servirebbe a “soddisfare primarie esigenze di sicurezza pubblica, considerata la naturale propensione a deviare del soggetto sfornito di adeguata capacità reddituale”⁹⁰.

All'aspirante cittadino, dunque, viene chiesto di provare la sua capacità reddituale, ossia di dimostrare di disporre di mezzi sufficienti di sostentamento tali da non gravare sulla collettività. Parte della giurisprudenza ha però rilevato che a tal fine non è necessaria la percezione di un reddito di carattere retributivo o “stabile”, ma è sufficiente provare il possesso di mezzi idonei a garantire il sostentamento, perciò talvolta l'amministrazione (o il giudice in sede di impugnazione del provvedimento) ha preso in considerazione anche borse di studio e indennità di vario titolo, purché superassero la soglia minima sopra indicata⁹¹. Non può considerarsi tuttavia un orientamento costante in giurisprudenza, dal momento che si registrano anche delle sentenze in cui viene statuito che “ciò che conta, al fine della concessione della cittadinanza, è la continuità lavorativa, cioè la capacità del richiedente di mantenersi da solo”⁹².

⁸⁹ In questo senso è stata rigettata la domanda di concessione di cittadinanza di una cittadina straniera, che asseriva di essere titolare di un reddito superiore alla soglia richiesta, allegando in giudizio ulteriore le buste paga degli ultimi anni. Il Tribunale amministrativo ha però respinto il ricorso affermando che il tipo di documentazione non è idonea a dimostrare il superamento del parametro relativo al reddito. Si veda T.G.A.R. Trento, sentenza n. 21/2022.

⁹⁰ Cons. di Stato, sez. VI, n. 766/2011.

⁹¹ In particolare, si veda la sentenza T.A.R. Lazio, sez. I-ter, 16 giugno 2021, n. 7168, in cui il giudice ha accolto il ricorso avverso il decreto di diniego della cittadinanza, dichiarando che risulta possibile computare tra i mezzi di sostentamento anche la N.A.S.P.I. (Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego), che costituisce la principale indennità per la copertura della perdita economica derivante dalla perdita involontaria del posto di lavoro.

⁹² Si veda, per converso la sentenza del T.A.R. Lazio, sez. V-bis, n. 1102/2023, in cui i giudici hanno ritenuto di non dover computare ai fini del reddito l'A.S.P.I. ovvero un'indennità di disoccupazione. Sulla stessa scia si vedano anche la sentenza n. 7888 del 2022, in cui si precisa che non si può includere il c.d. reddito di cittadinanza ai fini del raggiungimento della soglia reddituale.

In conclusione, si deve sottolineare che il requisito del reddito assume valore determinante – ed anzi preliminare – nell’ambito della valutazione discrezionale che il Ministero dell’interno compie nell’ambito della decisione in ordine alla concessione della cittadinanza, anche se il requisito non previsto da nessuna norma di legge⁹³.

L’assenza di condanne

Tra i documenti necessari ai fini della presentazione dell’istanza, indicati sia dal regolamento di esecuzione della legge n. 91 del 1992, sia dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362 e dalle circolari, troviamo anche il certificato penale dell’autorità giudiziale italiana, certificati penali del Paese di origine, certificati generali del casellario giudiziale, certificato dei carichi pendenti.

In sostanza, è richiesto all’aspirante cittadino di allegare alla domanda di cittadinanza una documentazione quanto più completa riguardante il “rispetto da parte dello straniero della normativa nazionale”⁹⁴, prevalentemente penale.

Quindi, nonostante non sia espressamente annoverata tra i requisiti di ammissibilità della domanda di cittadinanza per naturalizzazione, anche la condotta del richiedente e la sua personalità sono oggetto di valutazione da parte dell’amministrazione.

Infatti, secondo la giurisprudenza, il nuovo cittadino italiano dovrà essere detentore di uno *status illesae dignitatis* morale e civile⁸⁰, tale da dimostrare “l’intento del ricorrente di adeguarsi positivamente all’ordinamento nazionale e alle regole della comunità italiana”⁹⁵.

Più volte il Consiglio di Stato ha ribadito che la discrezionalità di cui gode l’amministrazione implica che questa possa eseguire degli accurati apprezzamenti sulla personalità e sulla condotta di vita dell’interessato e che questo può tradursi in un vero e proprio potere valutativo circa l’avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili, prendendo in considerazione anche la sua condizione lavorativa, economica, familiare e di irrepremissibilità della condotta⁹⁶.

⁹³ Tra le tante sentenze Consiglio di Stato, sez. III, 6 settembre 2018 n. 5262; Id., 12 novembre 2014, n. 5571; Cons. Stato, sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913; Id., 10 gennaio 2011, n. 52; Id., 26 gennaio 2010, n. 282

⁹⁴ Cons. di Stato, sez. VI, 11 luglio 2008, n. 3494.

⁹⁵ Tar Lombardia, Brescia, sentenza 19 aprile 2006, n. 113.

Per questo, l'assenza di precedenti penali è considerata dall'amministrazione un requisito per l'accoglimento della domanda e la concessione della cittadinanza italiana.

L'amministrazione ha presto ritenuto di estendere il novero dei reati che precludono l'acquisto della cittadinanza, in analogia a quanto espressamente previsto per le domande di cittadinanza per matrimonio (*ex art. 5, legge 5 febbraio 1992, n. 91*). Questo perché, secondo il punto di vista dell'amministrazione, poi confermato anche dai giudici amministrativi, la *ratio* dell'articolo 6, che impedisce la concessione della cittadinanza *iure matrimonii* in presenza di determinati reati, sarebbe *a fortiori* applicabile nel caso della cittadinanza per naturalizzazione: se il legislatore ha pensato di precludere l'accesso alla cittadinanza al coniuge di un cittadino italiano (che vanta quindi un diritto soggettivo), a maggior ragione sarà preclusa la cittadinanza al soggetto la richiede *ex art. 9*. Di conseguenza, si applicherà l'articolo 6 della legge sulla cittadinanza anche nel caso di naturalizzazione. Sulla base di questo articolo, potrà essere preclusa anche la concessione della cittadinanza per naturalizzazione al richiedente che sia stato condannato, con sentenza definitiva, per uno dei delitti previsti nel codice penale al libro secondo, titolo I: delitti contro la personalità dello Stato (artt. 241-294 c.p.), per un delitto non colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione; o abbia compiuto un reato non politico ad una pena detentiva superiore ad un anno da parte di un'autorità giudiziaria straniera, quando la sentenza sia stata riconosciuta in Italia.

È importante tuttavia sottolineare che recentemente è intervenuto il Consiglio di Stato, il quale ha ribadito la necessità che l'amministrazione valuti le condotte penalmente rilevanti del soggetto, valutandole caso per caso, a seconda delle circostanze in cui sono avvenute.

Quindi, nel caso vi sia di una condanna pregressa, la pubblica amministrazione è chiamata a valutare se il comportamento del richiedente sia indice di un mancato inserimento sociale oppure se, tenuto conto nel complesso dell'entità della violazione oltre che della sua condotta di vita, della sua permanenza sul territorio nazionale, dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa, non debba reputarsi insufficiente a denotare quella mancata adesione ai valori fondanti la convivenza civile⁹⁷. Questo è stato ribadito per interrompere una prassi che per lungo tempo aveva visto l'amministrazione negare la

⁹⁷ Cons. St., sez. III, 14 maggio 2019, n. 3121.

concessione della cittadinanza per la sola presenza di una condanna penale in capo allo straniero senza valutare le circostanze in cui il fatto criminoso era stato compiuto. Si richiede che nella motivazione l'amministrazione dia contezza delle ragioni per cui ritiene che la condotta sia indice di una non compiuta integrazione.

Si tenga conto però della discrezionalità dell'amministrazione nel fare questo: molto spesso il Ministero ha valutato e valuta come non affidabili, sotto il profilo dell'ordine pubblico e della convivenza civile, anche soggetti che hanno commesso fatti di modesto rilievo penale, come contravvenzioni o reati "bagatellari". Anche valutando le concrete modalità del fatto, l'amministrazione potrebbe addivenire comunque ad un giudizio negativo nei suoi confronti, peraltro insindacabile sotto il profilo del merito in sede giurisdizionale⁹⁸.

Il giudizio dell'amministrazione deve essere orientato nel senso di andare ad indagare la compiuta integrazione del richiedente e il rispetto per le regole nazionali ma anche la presenza di condanne penali lievi, ma indicative di una mancanza d'integrazione, potranno essere prese in considerazione come motivo di rigetto dell'istanza.

L'assenza di condanne come condizione necessaria ma non sufficiente

Talvolta l'amministrazione esegue una valutazione relativa anche a fatti e circostanze che, sebbene non abbiano avuto conseguenze sul piano penale, siano risalenti nel tempo o siano estinte dal punto di vista penale, vengono interpretate come indici di rischio e segno di una "insufficiente integrazione nella comunità nazionale". Una volta che il fatto è iscritto nel registro delle notizie di reato, nemmeno il ritiro della querela o la richiesta di archiviazione sono sufficienti a far perdere rilievo alla segnalazione. In breve, secondo l'amministrazione e secondo i giudici "le risultanze fattuali oggetto della vicenda penale possono valutarsi negativamente (...) anche a prescindere dagli esiti processuali"⁹⁹. Da questo punto di vista, un giudizio di insufficiente integrazione del ricorrente nel tessuto sociale italiano e di sua inaffidabilità morale può, in astratto, fondarsi sul semplice

⁹⁸ Ciò si è affermato anche di recente, nella sentenza del T.A.R. Lazio, sez. V bis, del 06 marzo 2023 in cui il giudice amministrativo ha respinto il ricorso dell'istante avverso decreto di diniego della cittadinanza, dichiarando che anche la condanna per reato di guida in stato di ebbrezza, intervenuta in un momento postumo rispetto alla presentazione della domanda, può legittimamente precludere la concessione della cittadinanza a causa dell'offensività della condotta, con cui il richiedente ha dimostrato di non condividere i fondamentali valori di solidarietà e sicurezza dello Stato.

⁹⁹ Tar Lazio, sez. II-quater, n. 7723/2012.

coinvolgimento in vicende giudiziarie, sull'attribuzione di un carattere scontroso e irascibile e su una negativa reputazione nell'ambiente lavorativo¹⁰⁰.

Ad essere valutato, dunque, talvolta non è il reato accertato in sede penale né l'entità o il tipo di pena comminata, ma il fatto in sé nella sua capacità di generare allarme sociale e di rivelare una personalità anomala, o comunque non "affidabile sotto il profilo dell'ordine pubblico e della civile convivenza".

In altre parole, si richiede che l'istante sia non solo materialmente in condizioni di effettivo inserimento nella società italiana, ma che sul piano dei valori mostri una convinta adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento di cui egli chiede di far parte con il riconoscimento della cittadinanza. È opportuno domandarsi allora quali siano questi valori che si richiede siano osservati dal richiedente, dal momento che è difficile anche solo la loro individuazione. Ciò chiaramente comporta un'ulteriore problematica, che attiene alla distinzione tra rispetto delle norme dell'ordinamento e rispetto dei valori dello stesso. È necessario quindi scindere la sfera giuridica da quella morale, atteso che l'inosservanza dei valori non può comportare alcuna sanzione sul piano giuridico. Per questo sarebbe più opportuno richiamare non tanto l'attenzione ai valori dell'ordinamento, quanto più alle libertà e ai principi insiti nella Costituzione.

La pericolosità sociale

In effetti, la legge sulla cittadinanza sconta gli stessi problemi presenti in tutte le leggi sull'immigrazione; è stato rilevato che questa materia, più che mai, è caratterizzata da fattispecie aperte, il che significa affidare all'amministrazione il compito di integrare la fattispecie volontariamente lasciata aperta dal legislatore¹⁰¹. L'amministrazione quindi è chiamata a valutare discrezionalmente quali siano le qualità necessarie ad ottenere la cittadinanza, che sono rappresentate da un tipo di soggetto "socialmente integrato". Parimenti, l'amministrazione è libera nel valutare quando un soggetto sia ritenuto pericoloso per la sicurezza della Repubblica e debba per questo motivo negargli la cittadinanza.

Infatti, sotto il profilo attinente alla lettera d) dell'articolo 6 legge 5 febbraio 1992, deve segnalarsi che in alcuni casi la valutazione circa la pericolosità del richiedente è del tutto

¹⁰⁰ Tar Lazio, sez. I, n. 619/2013.

¹⁰¹ La questione è debitamente approfondita da A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 825.

sganciata dal versante penale, per esempio può rilevare il fatto che l'aspirante cittadino risulti appartenere a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica. Tale concetto non viene collegato ad elementi ostativi quali condanne o precedenti penali o anche solo giudiziari a carico del richiedente, ma può riguardare anche solo frequentazioni dello straniero o l'appartenenza a movimenti che, per posizioni estremistiche, possano incidere sulle condizioni di ordine e di sicurezza pubblica¹⁰² o sulla condivisione dei valori che possano mettere in pericolo la sicurezza nazionale¹⁰³. Si affronterà questo tema ulteriormente nel prossimo capitolo, andando ad approfondire i profili problematici relativi a queste valutazioni e agli afferenti obblighi motivazionali.

2.3.3 Il giuramento: articolo 10, L. 91/1992

Il giuramento, fatto davanti al Sindaco o ad suo delegato (di solito il Vicesindaco), è il momento in cui il cittadino si impegna, mediante la lettura dello stesso, a rispettare tutti i doveri e diventa portatore dei diritti propri dei cittadini italiani. La formula che l'aspirante cittadino è chiamato a pronunciare è: "Giuro di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato"¹⁰⁴.

L'articolo 10 della legge n. 91 del 5 febbraio 1992 statuisce che il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato.

Al momento dell'approvazione della legge sulla cittadinanza, la previsione circa tale obbligo di giuramento ha suscitato un forte dibattito rispetto alla funzione di quest'ultimo. Si ricordano in particolare gli interventi del senatore Strik Lievers¹⁰⁵, che miravano a sopprimere tale obbligo, in quanto avrebbe portato ad una discriminazione tra i cittadini per nascita (evidentemente non vincolati a tale obbligo) e i destinatari dell'articolo 10. Tuttavia, il relatore Mazzola nel corso della discussione rilevava che un simile obbligo è previsto da quasi tutte le leggi estere e che esso induce lo straniero ad acquisire una consapevolezza del contenuto dell'ordinamento giuridico e costituzionale italiano. Il testo

¹⁰² Cons. Stato, sez. VI, 3 ottobre 2007 n. 5103; nonché T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 30 ottobre 2012 n. 1749.

¹⁰³ Tar Lazio, sez. II Quater, 1 settembre 2015, n. 10989; 29 settembre 2016, n. 9973.

¹⁰⁴ Formula n. 81 del decreto del Ministero dell'interno del 5 aprile 2002.

¹⁰⁵ Appartenente al gruppo Federalista Europeo Ecologista dal 1987 al 1992.

dell'articolo 10 veniva quindi approvato con la semplice eliminazione dell'aggettivo "altre" riferito alle leggi dello Stato¹⁰⁶.

Dunque l'attuale legge prevede che, nell'ipotesi in cui tutti i requisiti indicati nei paragrafi precedenti siano in possesso del richiedente e dunque al richiedente venga notificato il decreto presidenziale di concessione della cittadinanza, questi avrà l'obbligo di prestare giuramento. Il medesimo articolo introduce un limite temporale di sei mesi, scaduto il quale "il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto".

Questo termine è di carattere perentorio, quindi, decorso quel periodo, il decreto di concessione non avrà più validità e l'interessato dovrà ripresentare la domanda per la cittadinanza, producendo nuovamente tutta la documentazione, anche quella proveniente dall'estero.

Si sottolinea che l'acquisto della cittadinanza vero e proprio avviene il giorno successivo al giuramento, a norma dell'art. 27 del d.P.R. n. 396 del 2000¹⁰⁷. Ciò è confermato anche dall'articolo 15 della legge 91/92, in base al quale l'acquisto della cittadinanza ha effetto "dal giorno successivo a quello in cui sono adempiute le condizioni e le formalità richieste." La circolare ministeriale¹⁰⁸ dichiara che i requisiti previsti per la naturalizzazione debbono sussistere fino al compimento del relativo atto. Il regolamento n. 572 del 1993, comma 7, dispone infatti che l'interessato non è ammesso a prestare giuramento, se non dimostri la permanenza dei requisiti in base ai quali è stato emanato il decreto suddetto.

Questo tipo di cerimonia solenne assume un ruolo talmente importante da inficiare tutta la procedura di richiesta della cittadinanza, qualora il giuramento non fosse prestato nei termini. La ragione risiede proprio nel tipo di rito rappresentato dal giuramento: esso costituisce una "forma di garanzia circa la veridicità di quanto si sta dichiarando o un modo con il quale si assicura di adempiere all'impegno che si sta prendendo"¹⁰⁹.

In tale circostanza, è richiesto allo straniero, per poter divenire cittadino italiano, di essere fedele alla Repubblica; questo non sorprende affatto anche se si considera che, la nostra

¹⁰⁶ Per la versione integrale degli interventi, si veda il resoconto stenografico del Senato della Repubblica, 524esima seduta pubblica, giovedì 23 maggio 1991.

¹⁰⁷ Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile.

¹⁰⁸ Circolare K. 60. 1, 11 novembre 1992, dichiara che: "Si precisa che i requisiti legali previsti per la naturalizzazione debbono sussistere sino a momento in cui il naturalizzando renderà il prescritto giuramento di fedeltà di cui all'articolo 10 della legge, cui è subordinata la piena operatività del provvedimento attributivo della cittadinanza."

¹⁰⁹ L. VENTURA, *Giuramento nel diritto costituzionale*, in Dig./Disc. pubbl., Torino 1991, p. 303 ss.

Costituzione prevede un dovere di fedeltà, sancito all'art. 54, che incombe su tutti i cittadini. Di conseguenza, l'insieme di diritti e di doveri che è connaturato allo *status* di cittadini implica una piena adesione alla comunità di cui si è parte e questa adesione si traduce nell'impegno ad essere fedeli alla Repubblica. Sintetizzando, il dovere di fedeltà consiste proprio nel dovere di rispettare le norme costituzionali e i principi su cui si basa il nostro ordinamento.

Nonostante quanto appena esposto residuano talune perplessità, per una serie di ragioni: in primo luogo, sulla scia di quanto sosteneva il senatore Strik Lievers, è opportuno segnalare come l'aspirante cittadino per concessione si venga a trovare in una situazione di fedeltà maggiore alle leggi e alla Costituzione rispetto a chi è cittadino per nascita. In effetti, al cittadino *iure sanguinis* non viene richiesto alcun tipo di giuramento o di particolare adesione ai valori e ai principi dell'ordinamento.

In generale, l'istituto del giuramento presuppone il massimo coinvolgimento possibile di chi giura, instaurando un legame non giuridico ma morale tra il soggetto e la collettività¹¹⁰. Per ragioni legate al rispetto del "principio supremo della laicità dello Stato" e della libertà religiosa¹¹¹ non è stata più utilizzata la formula che si riferiva a Dio e che quindi riportava il giuramento alla sfera sacra della spiritualità: nel passato, il riferimento a Dio comportava che l'impegno preso dovesse essere rispettato proprio perché preso davanti a Dio, "sommo e infallibile giudice anche delle colpe interiori che sfuggono alla giustizia degli uomini"¹¹². Sul tema del giuramento, per come delineato nel nostro ordinamento, è intervenuta a più riprese la Corte costituzionale, ricordando l'incostituzionalità dell'imposizione a tutti indiscriminatamente di una formula di giuramento comportante l'assunzione di responsabilità davanti a Dio¹¹³ e per questo ha previsto una forma più laica, ritenendo che ognuno possa giurare alla stregua "di quanto ritiene più sacro".

¹¹⁰ Come ha osservato S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza*. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017, in www.forumcostituzionale.it, 10 dicembre 2017 "il giuramento rappresenta quindi un impegno morale ed una dichiarazione di adesione consapevole alla comunità statale quale luogo di esercizio di diritti ed adempimento di doveri".

¹¹¹ Contenuta negli articoli 8, 19, 20 della Costituzione

¹¹² Corte costituzionale, sentenza 30 settembre 1996, n. 334.

¹¹³ Corte costituzionale, sentenza 4 maggio 1995, n. 149.

Ora il significato attribuitogli, da etico-sociale quale era, diventa morale-individuale, perché l'attribuzione dell'importanza dipende dal significato morale che ciascuno gli attribuisce.

Una precisazione pare necessaria, con riferimento al giuramento che è chiamato a svolgere l'aspirante cittadino: l'articolo 54 della Costituzione e il dovere di fedeltà comporta il rispetto dei valori repubblicani¹¹⁴, ma ciò non può implicare l'obbligo ad una sincera adesione a tali valori, atteso che nessun giudice può sindacare la sfera interna di ciascuno. Ci si attende dunque una conformità e un'adesione per mezzo dell'esternazione della sfera volitiva, attraverso cioè il comportamento, che il richiedente manifesta nella vita all'interno della comunità nazionale.

Si sottolinea, inoltre, che chi presta giuramento deve essere consapevole dell'importanza morale dell'atto che sta compiendo e deve comprendere anche l'oggetto di tale rito solenne, cioè a che cosa si stia impegnando a fare.

In questa prospettiva, è intervenuta di recente la sentenza della Corte costituzionale 7 dicembre 2017, n. 258, la quale, al principale fine di evitare nuove forme di emarginazione sociale, ha dichiarato l'articolo costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave ed accertata condizione di disabilità.

Nello specifico, la questione di costituzionalità era stata posta dal giudice tutelare del tribunale di Modena, chiamato a decidere sulla richiesta di un amministratore di sostegno, padre di un'aspirante cittadina di origine indiana, di autorizzare la trascrizione del decreto concessivo della cittadinanza in favore della figlia, senza che questa avesse prestato giuramento. La ragazza, infatti, era affetta da una particolare patologia e da un ritardo mentale, che la impossibilitava a prestare il suddetto giuramento. Il giudice *a quo*, richiama come parametri costituzionali gli artt. 2 e 3, rilevando l'impossibilità di esonerare dal giuramento la straniera disabile proprio a causa dell'articolo 10 della legge 91 del 1992, e aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 legge 91/1992, e dell'art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 572 del 1993, e parimenti dell'articolo 25, I comma, del d.P.R. n. 396 del 2000 nella parte in cui non prevedevano deroghe all'obbligo della prestazione di giuramento in presenza di infermità mentale.

¹¹⁴ A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, preferisce parlare di libertà più che di valori, p. 168 e ss.

Ebbene la Corte si pronuncia in senso favore, accogliendo le censure relative agli artt. 2 e 3 della Costituzione, rilevando una forma di emarginazione sociale che in modo irragionevole esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale. La Consulta richiama la legge n. 104 del 1992 vola a “favorire l’integrazione sociale del disabile” e rileva che “le condizioni invalidanti [...] sono ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la ‘massima autonomia possibile’ del disabile e il pieno esercizio dei diritti fondamentali”. In conclusione, la Corte dichiara anche che tale esonero dal giuramento prescinde dal tipo di incapacità di cui è titolare il soggetto, rilevando solo l’effettiva impossibilità materiale di compiere tale atto. La pronuncia è sicuramente una delle più importanti dell’ultimo decennio, specialmente in materia di cittadinanza, attraverso cui si ribadisce l’importanza dell’acquisto della cittadinanza e quindi del sorgere di un legame che si instaura con gli altri consociati appartenenti alla stessa comunità. Con questa pronuncia la Corte ha dimostrato la forza inclusiva della Costituzione, in cui i soggetti deboli trovano una particolare tutela ed è testimonianza di “un diritto capace di ‘empatia’ verso la varietà della situazioni concrete”¹¹⁵

2.3.4 Tipo di valutazione e verifica che la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere: mero accertamento e attività valutativa

Il percorso logico intrapreso finora ha dato modo di illustrare *in primis* la posizione giuridica in capo all’aspirante cittadino, *in secundis* la procedura nel caso della cittadinanza per naturalizzazione, e infine si sono esaminati i requisiti richiesti al fine di ottenere la concessione. Ora sembra opportuno spostarsi ad analizzare il ruolo della p.a. nella valutazione di tali requisiti e la discrezionalità in capo ad essa.

Nel §2.3.1 e §2.3.2 si sono espone le condizioni in presenza delle quali il soggetto, aspirante cittadino, sarebbe astrattamente idoneo a ricevere un esito positivo in ordine alla richiesta di concessione della cittadinanza. Tuttavia, la presenza di suddetti requisiti non equivale automaticamente alla concessione della cittadinanza. Questo è ribadito dalla giurisprudenza, che più volte ha dichiarato che “i presupposti prescritti dall’art.9 della

¹¹⁵ C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001, p. 421.

legge n. 91 del 1992 consentono solo di avanzare l'istanza di naturalizzazione, ma non comportano l'automatica concessione della cittadinanza [...]”¹¹⁶ e anche che il richiedente non vanterebbe una sorta di diritto che il paese deve necessariamente riconoscergli ove riscontri la sussistenza di determinati requisiti e l'assenza di fattori ostativi, quanto piuttosto rappresenta il frutto di una valutazione meticolosa di ogni elemento utile al fine di stabilire 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 oneri¹¹⁷.

In primis, le Prefetture sono chiamate ad accertare la presenza di tutti i presupposti richiesti ai fini della presentazione della domanda, seguendo le istruzioni delle circolari ministeriali, che richiedono che in questa prima fase i prefetti svolgano un primo controllo sulla regolarità e completezza della documentazione allegata alla domanda, ai fini della sua ammissibilità.

Nel momento in cui viene protocollata inizia la vera e propria fase istruttoria: è in questa frangente che si assiste alla vera e propria valutazione dei requisiti, che si concretizza soprattutto con l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione, che porta ad una valutazione che può consistere in un mero accertamento, per alcuni requisiti, e che invece è una vera attività valutativa, per altri.

Infatti, alcuni dei presupposti ai quali la concessione della cittadinanza è collegata (la residenza, l'apprendimento della lingua italiana, la capacità reddituale) sono oggetto di un mero accertamento. Con riferimento ad altri (il rispetto della legge misurato prevalentemente sulla rilevanza penale delle condotte tenute), invece, l'amministrazione effettua un'attività di tipo valutativo¹¹⁸.

I requisiti per i quali la pubblica amministrazione effettuerà un'attività di mero accertamento sono i requisiti richiesti dallo stesso articolo 9 della legge sulla cittadinanza. Per quanto riguarda la lingua, infatti, l'istante dovrà dimostrare con adeguata documentazione la conoscenza della lingua italiana almeno pari al livello B1 del Quadro Comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue. L'amministrazione in

¹¹⁶ Tra le tante pronunce in questo senso, Cons. di Stato, sez. I, sentenza 27 aprile 2022, n. 1557 e T.A.R. Lazio, sez I ter, sentenza n. 714/2014.

¹¹⁷ Tar Lazio, sez. I ter, n.1246/2009.

¹¹⁸ C. CUDIA, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 2/2022, p. 14.

questo caso non farà altro che accertare la regolarità della documentazione portata dal richiedente a riprova della conoscenza della lingua.

Allo stesso modo, per il requisito della residenza legale, l'aspirante cittadino dovrà dimostrare di aver avuto una residenza effettiva e continuativa nel territorio italiano, allegando un certificato storico di residenza, dal quale si evinca l'iscrizione anagrafica del soggetto per un periodo di tempo ininterrotto. L'amministrazione si limiterà a verificare che la residenza del richiedente si sia protratta per il periodo di tempo necessario ai fini della concessione: sarà un accertamento in senso stretto, un controllo di tipo "cartolare", che non lascia margini di apprezzamento alla pubblica amministrazione in ordine alle cause delle ipotetiche interruzioni dei periodi di residenza. È quindi "un mero automatismo"¹¹⁹ con cui l'amministrazione guarda semplicemente all'iscrizione anagrafica, non permettendo a nessun altro tipo di documenti (esami diagnostici, buste paga, comunicazioni bancarie, dichiarazioni di terzi, ecc) di provare la regolare presenza sul territorio nazionale del richiedente.

Per quanto riguarda i requisiti ulteriori, individuati dall'amministrazione, questa sarà chiamata ad esercitare non un semplice controllo formale, ma un'attività di tipo "valutativo – discrezionale".

L'amministrazione spesso dichiara che, in ordine a questi requisiti, la concessione della cittadinanza, richiesta ai sensi dell'art. 9 della legge 91/92, comporta l'esercizio di un potere altamente discrezionale ed è per questo tenuta ad accertare la coincidenza tra l'interesse pubblico da tutelare e quello vantato dal richiedente, "mediante una valutazione complessiva degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria, tali da poter escludere che l'inserimento stabile del richiedente nella collettività nazionale arrechi danno alla stessa [...]"¹²⁰.

Pertanto, l'amministrazione effettua una valutazione latamente discrezionale sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la cittadinanza italiana e sulla possibilità di far fronte ai doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale, tra cui il possesso di adeguate fonti di sussistenza e la capacità di rispettare i doveri di solidarietà economica e sociale.

¹¹⁹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale*, cit. p. 19.

¹²⁰ Cons. Stato, sez. I, sentenza 41/2023.

In particolare, si enfatizza l'ampia discrezionalità che connatura il provvedimento di concessione della cittadinanza "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"¹²¹. Per quanto riguarda l'irreprensibilità della condotta richiesta dall'amministrazione, il Ministero ricostruisce la personalità del richiedente sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di pubblica sicurezza e dalla magistratura, ma vengono poi ulteriormente approfondite le abitudini e lo stile di vita dell'istante, cercando di comprendere quali siano le sue frequentazioni: parametri questi, non oggettivamente indicativi della meritevolezza o meno della cittadinanza e che dunque possono lasciare un ampio spazio di valutazione ad opera della P.A.

2.4 La discrezionalità della PA

È già stata accennata, nel corso dei precedenti paragrafi, l'ampia discrezionalità che connota il procedimento di concessione della cittadinanza. Il presente paragrafo si propone di approfondire il nucleo centrale della questione, inducendo a riflettere sulla portata che di tale atto di concessione e sul potere discrezionale lasciato alla pubblica amministrazione.

La riflessione deve partire da una nozione giuridica, che chiarisca che cosa si intende per discrezionalità della pubblica amministrazione.

Nel diritto amministrativo la discrezionalità "connota l'essenza stessa dell'amministrare, cioè della cura in concreto degli interessi pubblici."¹²² Infatti, se l'attività della p.a. si riducesse all'esercizio di poteri vincolati, la funzione degli atti amministrativi ne risulterebbe stravolta, in quanto l'atto amministrativo avrebbe una natura meramente dichiarativa, ricognitiva di un effetto già prodottosi nella realtà¹²³. Ciò finirebbe per svilire il ruolo della pubblica amministrazione, in quanto deputata alla cura dell'interesse pubblico e in questo specializzata.

¹²¹ Cons. di Stato, sez. III, sentenza 27 febbraio 2019, n. 1390.

¹²² M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019, pag. 124 e ss.

¹²³ M. CLARICH, *Manuale* cit. p.124, spiega infatti che "allorché nella vita economica e sociale si verifica un accadimento (o episodio della vita) che integra gli estremi della norma di conferimento del potere vincolato, l'effetto giuridico sorge automaticamente, cioè senza l'intermediazione necessaria di un atto amministrativo che accerti la sussumibilità della fattispecie concreta nella fattispecie normativa astratta e determini il prodursi dell'effetto giuridico".

Volendo darne una definizione, pur in assenza di definizione legislativa, la discrezionalità amministrativa “consiste nel margine di scelta che la norma rimette all’amministrazione affinché essa possa individuare, tra quelle consentite, la soluzione migliore per curare nel caso concreto l’interesse pubblico”¹²⁴. Ciò significa che viene lasciata all’amministrazione la possibilità di scegliere la soluzione migliore tra le varie ipotesi che si prospettano.

Ciò che appare necessario fare, però, è definire quale sia il confine tra la discrezionalità e l’arbitrio: di qui l’importanza di evitare che la prima degeneri nel secondo, attribuendo all’amministrazione quel tanto di discrezionalità che consente la flessibilità necessaria per gestire i problemi della collettività, scongiurando però che ciò si traduca in arbitrio. Affinché la discrezionalità non diventi arbitrio, anche in questo settore, la pubblica amministrazione deve porre in essere attività volte alla realizzazione dell’interesse pubblico e pertanto conformi ai criteri dell’efficacia e dell’efficienza; attività inevitabilmente soggette al principio di razionalità, proporzionalità e all’obbligo di motivazione. Per questo motivo, l’amministrazione non è lasciata totalmente libera nell’esercizio di un potere discrezionale: la scelta tra più soluzioni deve restare all’interno dei limiti tracciati dalla norma di conferimento del potere e, contemporaneamente, deve rispettare anche un vincolo interno, che consiste nel perseguimento del fine pubblico.

L’amministrazione che si trovi a dover compiere una scelta dovrà compiere una ponderazione tra gli interessi in gioco, quelli pubblici e quelli privati. Tra di essi vi è l’interesse pubblico primario, che corrisponde al fine pubblico, individuato dalla norma di conferimento. Sarà compito dell’amministrazione massimizzarne la realizzazione, cercando di causare il minor sacrificio all’interesse del privato. L’amministrazione dovrà poi dar conto dell’attività di ponderazione degli interessi nella motivazione del provvedimento, al fine di garantire la trasparenza della decisione pervenuta.

Queste considerazioni introduttive consentono di fare una applicazione di quanto appena appreso a quanto accade nel campo della cittadinanza, dal momento che anche in questo caso la pubblica amministrazione esercita un potere discrezionale.

Nel caso di specie, gli interessi che vengono in gioco e verso i quali l’amministrazione è chiamata ad esercitare un bilanciamento e un’attenta ponderazione sono, da una parte,

¹²⁴ M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.

l'interesse pubblico statale ad accogliere lo straniero all'interno della comunità nazionale, e dall'altra l'interesse del privato, che si sostanzia nell'aspettativa di diventare cittadino. In realtà, con riferimento all'interesse pubblico a cui deve protendere l'agire dell'amministrazione, la giurisprudenza in materia lo ha definito come interesse avente una "natura composita"¹²⁵, contenente la tutela della sicurezza della nazione, della stabilità economico-sociale, del rispetto dell'identità nazionale, del principio di solidarietà economica, di difesa dei patria.

Anche se i giudici qualificano la procedura come "un delicato bilanciamento di interessi fra l'aspirazione di un residente straniero ad essere pienamente integrato nella comunità nazionale, e l'interesse di quest'ultima ad accogliere come nuovi cittadini solo i soggetti in grado di rispettarne le regole"¹²⁶, in realtà il bilanciamento pende sempre a favore dello Stato: la decisione di fare di uno straniero un nuovo cittadino deve comunque rispondere "ai fini della società nazionale"¹²⁷. A fronte del potere sovrano, orientato ad ammettere solo i migliori e i più meritevoli, la domanda di cittadinanza esprime al massimo "aspettative giuridicamente tutelate"¹²⁸ ma nessun diritto soggettivo.

Come è stato illustrato nei precedenti paragrafi, il provvedimento di attribuzione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9 della legge è un atto "ampiamente discrezionale". Ciò è confermato dalle numerosissime pronunce giurisprudenziali del Consiglio di Stato, che ripetutamente ha dichiarato che le decisioni dell'amministrazione in merito a questo tipo di concessione della cittadinanza non sono affatto vincolate: l'amministrazione potrà legittimamente considerare un complesso di circostanze, atte a dimostrare l'integrazione del soggetto interessato. L'unico limite a tale valutazione è quello normalmente applicabile ogni qualvolta si eserciti un potere discrezionale: effettuare la migliore scelta per l'attuazione dell'interesse pubblico nel caso concreto¹²⁹.

La forte discrezionalità di cui gode l'amministrazione è giustificata, in primo luogo, dal "potere sovrano dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini"¹³⁰: tale potere è secondo opinioni espresse in letteratura un "potere creativo"¹³¹, che va oltre il mero

¹²⁵ Da ultimo, il T.A.R. Lazio, sez. V-bis, n. 4555/2023

¹²⁶ Tar Lazio, sez. II-quater, n. 7506/2011

¹²⁷ Tar Lazio, sez. I-ter, n. 6397/2009

¹²⁸ Cons. Stato, sez. IV, n. 798/1999

¹²⁹ Cons. Stato, sez. VI, n. 5913/2011

¹³⁰ Cons. Stato, sez. VI, n. 3841/2005.

¹³¹ G. VAGGINELLI, *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa*, in *forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2016

accertamento della presenza dei requisiti prescritti: “il provvedimento concessorio della cittadinanza non è un atto di mera rappresentazione, ma un atto di volontà diretto a costituire uno status nuovo”¹³². La discrezionalità deriverebbe, in secondo luogo, dal contenuto dell’atto che riguarda “il conferimento di uno status di rilevante importanza pubblica”¹³³.

Fino a non molto tempo fa, un forte argomento che giustificava la natura “ampiamente discrezionale” del provvedimento di concessione della cittadinanza risiedeva nel fatto che non era prevista la possibilità di revocare la cittadinanza, una volta concessa. Ciò giustificava la particolare prudenza dell’amministrazione nella valutazione della sussistenza dei requisiti per la sua concessione.

Tuttavia, con l’entrata in vigore del cosiddetto “Decreto Sicurezza”⁶⁰ nel 2018 e la conseguente introduzione dell’articolo 10-*bis* nella legge sulla cittadinanza, è stata inserita un’ipotesi di revoca della cittadinanza italiana in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall’articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-*ter* e 270-*quinqies*.2, del codice penale. Di conseguenza, essendo stati disciplinati anche i casi in cui l’amministrazione statale ha un potere di revoca, l’esame discrezionale delle domande di cittadinanza dovrebbe divenire perlomeno meno severo e stringente.

A tal proposito, il Consiglio di Stato affermava nel 2005 che ove fosse giuridicamente possibile non annoverare più tra i cittadini italiani chi non abbia mantenuto un comportamento coerente con lo *status* assunto col provvedimento concessorio, <<<<<2il ministero potrebbe seguire un più largo criterio di concessione della cittadinanza, con la serenità di poter revocare il decreto ove successivi accadimenti evidenziassero la non meritevolezza della misura”¹³⁴. Da questa pronuncia traspare il volto di una amministrazione disposta a divenire più tollerante nella concessione della cittadinanza, al solo patto di rendere quest’ultima uno *status* precario.

Tuttavia, a seguito dell’inserimento dell’articolo 10-*bis* (e dunque dell’ipotesi di revoca della cittadinanza) si può affermare che nulla è cambiato per quanto concerne l’attività valutativa rimessa alla Pubblica Amministrazione.

¹³² Cons. Stato, sez. I, parere n. 2183/1995.

¹³³ Cons. Stato, sez. VI, n. 766/2011.

¹³⁴ Cons. Stato, sez. VI, n. 3841/2005.

I requisiti previsti dalla legge (residenza legale, conoscenza della lingua italiana) costituiscono semplici presupposti, l'accertamento della cui sussistenza (così come l'assenza di fattori ostativi) ricade in un'attività vincolata della pubblica amministrazione. La residenza nel territorio per il periodo minimo indicato e la conoscenza della lingua italiana non inferiore al livello B sono necessari ai fini della proposizione della domanda, a cui segue una valutazione ampiamente discrezionale sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e sulle possibilità che questi concretamente ha di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale.

Il potere discrezionale dell'amministrazione quindi viene individuato in questa prassi perpetuata nel tempo e avente ad oggetto la valutazione discrezionale non solo delle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la cittadinanza italiana, ma anche della sua integrazione e della possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale.

Si può senz'altro affermare che la procedura di concessione della cittadinanza si basa dalla scelta dell'ordinamento di non estendere tale *status* a chiunque, ma di richiedere un collegamento tra lo straniero e lo Stato, che si esprime attraverso il possesso di alcuni requisiti. Tuttavia, nel determinare questi requisiti, il legislatore utilizza "fattispecie aperte" che attribuiscono all'amministrazione il dovere di verificare la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto delle decisioni attraverso un'attività di integrazione e completamento della regola formulata dal legislatore attraverso locuzioni "vaghe" ed "elastiche"¹³⁵. Ciò implica uno sforzo da parte dell'amministrazione nel cercare di riempire di contenuto ciò che è lasciato appositamente "vago" dal legislatore. Il concetto giuridico di cittadinanza, invece, dovrebbe essere formulato con più attenzione dal legislatore, proprio perché esso ha "precise conseguenze sul piano dei diritti e dei doveri dei cittadini e sul piano del rapporto di esclusione tra cittadini e non cittadini"¹³⁶. Occorrerebbe quindi che fosse la legge (e non, indirettamente, il regolamento o gli atti ministeriali, né tantomeno il giudice) a definire con precisione gli elementi che devono essere verificati/valutati. Questo silenzio del legislatore infatti comporta, sul piano pratico, che sia l'amministrazione ad operare una valutazione sulla opportunità di

¹³⁵ A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 816.

¹³⁶ P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?* in www.federalismi.it (2018)

concedere la cittadinanza, valutazione che finisce per avere ad oggetto “ogni elemento utile” a supportare la richiesta di accogliere stabilmente all’interno della comunità un nuovo componente.

Si noti che la discrezionalità dell’amministrazione non afferisce al tipo di requisiti richiesti e delineati nel tempo dalla stessa amministrazioni e poi affermati dai giudici amministrativi; la discrezionalità dell’amministrazione si misura soprattutto nel momento della valutazione di quei requisiti, valutazione che viene effettuata esercitando un potere connotato da altissima discrezionalità amministrativa, quasi politica.

Alla luce di tutto ciò, appare indubbio che tale procedura abbia un carattere fortemente discrezionale e selettivo. Questo lo si può riscontrare anche sul piano giurisdizionale, in cui si assiste ad un gran numero di ricorsi avverso i dinieghi di cittadinanza.

2.4.1 Il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana nella legge n. 91/1992 quale atto di “alta amministrazione”

Pare evidente, alla luce di quanto appena descritto, che il provvedimento di concessione della cittadinanza sia un atto “ampiamente discrezionale”, in quanto rappresenta un’esplicazione del potere sovrano dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini: l’amministrazione, dopo aver accertato l’esistenza dei presupposti per proporre la domanda, effettua una valutazione ampiamente discrezionale che non può che tradursi nell’opportunità (o meno) di inserire stabilmente lo straniero all’interno della comunità. La natura che il provvedimento assume è quella di “atto di alta amministrazione”¹³⁷, inserito tra quelli da emanare con decreto del presidente della Repubblica.

In dottrina, così come il letteratura, il provvedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione viene definito come un atto di “alta amministrazione”¹³⁸, questo perché si tratterebbe di un atto connotato da apprezzamenti quasi politici, come si evidenzierà nel prosieguo.

Prima di tutto, pare necessario soffermarsi sulla categoria degli atti di alta amministrazione, per come previsti dal nostro ordinamento.

Gli atti di alta amministrazione costituiscono una *species* del più ampio *genus* degli atti amministrativi. Si collocano in una posizione di subordinazione rispetto alla legge

¹³⁷ Da ultime, le sentenze del Cons. Stato, sez. III, n. 2498/2023, n. 2486/2023, n. 2451/2023.

¹³⁸ F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, p. 118.

ordinaria e agli atti di direzione politica, nel cui rispetto sono tenuti ad operare e, al pari di tutti i provvedimenti amministrativi, si presentano vincolati nei fini da perseguire.

L'attività di alta amministrazione è l'attività amministrativa immediatamente esecutiva dell'indirizzo politico e rappresenta l'anello di congiunzione tra la fase della programmazione politica e l'attività di gestione amministrativa. Si pone quindi a metà tra indirizzo politico¹³⁹, espressione dello Stato inteso come comunità, e attività amministrativa, espressione dello Stato inteso come amministrazione.

Il labile confine tra gli atti politici e gli atti di alta amministrazione è, da sempre, fonte di contenzioso e spesso si è dibattuto sulla linea di confine tra queste due categorie di atti, in quanto presentano numerose somiglianze. Si riconoscono, in negativo, i caratteri dell'alta amministrazione ove non vengano in rilievo "supremi ed unitari compiti statali, bensì interessi puntuali e contingenti"¹⁴⁰. Gli atti politici in realtà, a differenza degli atti amministrativi, sono liberi nel fine e sono emanati da un organo costituzionale in particolare il governo, nell'esercizio di una funzione di governo.

Si consideri però che, nella prassi, la maggior parte degli atti di alta amministrazione viene comunque emanata comunque dal governo¹⁴¹. Se, dunque, la differenza sostanziale tra l'atto politico e l'atto di alta amministrazione è che, mentre l'atto politico è libero nella scelta del fine da realizzare, l'atto d'alta amministrazione è sempre rivolto alla realizzazione di un fine già individuato, allora ciò significa che il fine deve essere già individuato nel caso della cittadinanza, ed esso può essere identificato con l'interesse concreto "ad accogliere stabilmente all'interno dello Stato comunità un nuovo componente", ove sussista "l'attitudine dello stesso ad assumersene anche tutti i doveri ed oneri"¹⁴². Tuttavia, non vi è chiarezza, da parte del legislatore, nell'individuare un interesse pubblico "autonomo" o specifico suscettibile di essere bilanciato con l'interesse del richiedente. A fronte di un potere sovrano, orientato ad ammettere solo i migliori e i meritevoli, l'atto di alta amministrazione emanato dalla pubblica amministrazione persegue sempre e solo l'interesse dello Stato.

¹³⁹ Sulla attività di indirizzo della Pubblica Amministrazione E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova, 1988, pp. 1 ss..

¹⁴⁰ Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502.

¹⁴¹ Non è il caso del provvedimento di concessione della cittadinanza, in quanto non è emanato direttamente dal governo, ma attuazione dell'indirizzo politico promanante dal Governo.

¹⁴² Tar Lazio, sez. I- ter, n.17873/2022

Gli atti di alta amministrazione si distinguono dagli atti politici anche per via della loro natura amministrativa, anche se sono caratterizzati da un'amplissima discrezionalità. Questa discrezionalità è connessa all'elemento fiduciario che li caratterizza, specie nel caso di designazione degli organi di vertice delle amministrazioni. Tra gli esempi riportati¹⁴³ troviamo infatti i provvedimenti di nomina e revoca dei vertici militari o dei ministeri, ma anche la nomina dei dirigenti ovvero degli avvocati generali dello Stato.

In tale caso sono espressione della potestà di indirizzo e di governo delle autorità preposte alla guida delle stesse amministrazioni. Dunque, gli atti di alta amministrazione costituiscono il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico nel campo amministrativo.

Gli atti di alta amministrazione, tuttavia, soggiacciono alle regole dell'azione amministrativa, di cui alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, in particolare all'obbligo di motivazione. A differenza degli atti politici, che sono insindacabili *in toto* ai sensi dell'articolo 7 del codice del processo amministrativo¹⁴⁴, gli atti di alta amministrazione sono impugnabili dinnanzi al giudice amministrativo, il quale però esercita su di essi un sindacato meno intenso rispetto a quello esercitato di norma, limitandosi a rilevare manifeste illogicità formali e procedurali¹⁴⁵.

Tirando le somme di quanto sopra riportato, si nota che il provvedimento di concessione della cittadinanza, rientrando nella categoria degli atti di alta amministrazione, risulta essere un provvedimento caratterizzato da una valutazione di opportunità politico-amministrativa, connotata da un altissimo grado di discrezionalità, sia nell'accertamento, sia nella valutazione dei fatti acquisiti al procedimento. Tuttavia, differisce da tutti gli altri atti di alta amministrazione in quanto non emanato dal governo (inteso come Consiglio dei ministri). In questo caso, infatti, la competenza è del Ministro dell'interno e dunque sarà questi ad esercitare quella potestà di indirizzo e di governo, tipica del provvedimento di alta amministrazione.

L'inserimento del provvedimento di concessione della cittadinanza italiana all'interno degli atti di alta amministrazione non stupisce affatto a fronte di tutto questo, perché rappresenta la conferma di come questa funzioni come un dispositivo governamentale,

¹⁴³ M. CLARICH, *Manuale* cit., pag. 200

¹⁴⁴ In base all'art. 7, comma 1, c.p.a. "non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico".

¹⁴⁵ Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502.

capace di far immaginare lo Stato come una “comunità di valore”¹⁴⁶ e di affermare il potere sovrano di riconoscere la cittadinanza solo agli stranieri più meritevoli, di riprodurre gerarchie e adottare trattamenti differenziati sia tra cittadini e stranieri che tra le varie categorie di stranieri. Un tale inquadramento è ritenuto “indice della sussistenza in capo allo Stato di un forte interesse al mantenimento di un’efficace forma di controllo sulla composizione del proprio popolo”¹⁴⁷.

Preme sottolineare la natura dell’atto di concessione per riflettere sull’importanza che ha all’interno della vita del richiedente, soprattutto qualora si consideri che “sono in gioco interessi esistenziali”¹⁴⁸ e che all’acquisto della cittadinanza “è collegata ad una capacità giuridica speciale propria del cittadino, cui è riconosciuta la pienezza dei diritti civili e politici”¹⁴⁹.

Non era di questo avviso la Corte costituzionale che nell’ordinanza n. 480 del 1988 aveva dichiarato che il “principio di uguaglianza sancito dall’art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini e vale per lo straniero solo quando trattasi di tutelare i diritti fondamentali e che tale non è l’acquisto della cittadinanza italiana”¹⁵⁰. Chiaramente, trattandosi di una pronuncia risalente nel tempo, si osserva come l’orientamento della Corte sia negli anni venuto a mutare, fino ad arrivare alla sentenza n. 258 del 2017. In quell’occasione, la Corte costituzionale aveva velatamente riconosciuto l’importanza sostanziale della posizione giuridica vantata dall’aspirante cittadina, dichiarando che non solo la possibilità di acquistare la cittadinanza italiana è da considerare un diritto inviolabile, come tale tutelato dall’art. 2 Cost., ma la mancata acquisizione dello *status* di cittadino priverebbe il soggetto di tutti quei diritti che da esso discendono, riconoscendo dunque l’importanza di tale *status* come “diritto di avere diritti”.

¹⁴⁶ B. ANDERSON, *Comunità immaginate, Origini e fortuna dei nazionalismi*, Edizioni Laterza, 2013, p. 2 ss.

¹⁴⁷ F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali* cit., p. 118

¹⁴⁸ C. CUDIA, *Giurisdizione e cittadinanza* cit., p. 4

¹⁴⁹ Tar Lazio, sez. II-*quater*, n. 7506/2011

¹⁵⁰ L’ordinanza riguardava nello specifico il giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 10, secondo comma, della precedente legge sulla cittadinanza, n. 555 del 1912. L’articolo in questione, infatti, escludeva lo straniero dalla possibilità di acquistare automaticamente la cittadinanza a fronte del matrimonio con una cittadina italiana. Il parametro costituzionale richiamato era l’articolo 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento che si verificava tra la donna straniera sposata con italiano (che acquistava automaticamente la cittadinanza) e l’uomo straniero (che la acquistava solo per effetto del decreto presidenziale). La Corte aveva concluso nel senso dell’inammissibilità e infondatezza della questione di fatto statuendo, fra le altre cose, che il principio di uguaglianza può essere riferito solo ai cittadini e solo quando vi siano in gioco i diritti fondamentali della persona, escludendo dunque che lo *status civitatis* rientrasse in uno di questi.

Questo però solleva un interrogativo di fondo su come, in uno Stato democratico di diritto esposto a fenomeni migratori così frequenti come il nostro, possa e debba essere regolata l'appartenenza alla comunità.

2.5 I termini per la definizione del procedimento

Dopo aver mostrato le modalità e i requisiti richiesti e l'attività di valutazione della pubblica amministrazione, per completare il quadro relativo al procedimento è bene ora illustrare quali siano i termini per la conclusione dei procedimenti in materia di acquisto della cittadinanza.

Se guardiamo all'art. 9 della legge n. 91/1992, osserviamo che viene stabilito un unico termine comune a tutte le ipotesi, tuttavia la durata del procedimento è scansionata attualmente su tre diversi termini, a seconda della data di avvio del procedimento di richiesta della cittadinanza.

Questo perché, sono intervenute delle modifiche nel corso degli anni, che hanno portato a dilatare e poi comprimere di nuovo la durata dei procedimenti di richiesta della cittadinanza.

Siccome è la pubblica amministrazione a prendere in carico le istanze degli aspiranti cittadini, si applicherà la legge sul procedimento amministrativo, la quale sancisce le regole generali valide per tutti i procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. In base all'articolo 2, comma 1, della legge 241/90, normalmente ad una richiesta di parte deve sempre conseguire un provvedimento espresso della pubblica amministrazione, che contenga una decisione positiva o negativa in ordine alla richiesta del privato.

Quello che varia, però, è il termine entro cui la risposta della pubblica amministrazione deve essere emanata: la regola generale prevista dall'articolo 2, comma 2, l. 241/1990 prevede che i procedimenti amministrativi devono concludersi entro il termine di trenta giorni. Tuttavia, la materia in questione è una materia "speciale", che esula dall'applicazione dei termini ordinari, in ragione della complessa attività istruttoria ad opera della pubblica amministrazione. La stessa legge n. 241 del 1990 all'articolo 2, comma 4, dichiara specificatamente i procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione possono superare i termini di centottanta giorni per la conclusione del procedimento, non tali termini non applicandosi ad essi.

Nel caso della richiesta di concessione della cittadinanza italiana per residenza non vi sono dubbi che la pubblica amministrazione debba decidere, ma ci si chiede quale sia il termine entro il quale il Ministero dell'interno è obbligato a rispondere. L'individuazione di tale termine è fondamentale anche ai fini della tutela giurisdizionale, in quanto solo entro un anno dalla scadenza di tale termine – in caso di mancata risposta della pubblica amministrazione – si potrà fare ricorso contro il silenzio al Tribunale amministrativo per il Lazio (artt. 31 e 117 c.p.a.).

Originariamente, il termine per la conclusione del procedimento amministrativo per la concessione della cittadinanza italiana era definito in settecentotrenta giorni dalla data di presentazione della domanda, come previsto dall'art. 3 del d.P.R. n. 362 del 1994. Con l'introduzione dell'art. 9-ter l. n. 91 del 1992 ad opera del d.l. n.113/2018 (c.d. decreto "Sicurezza") si è modificato tale termine, portandolo a quattro anni (48 mesi) e prevedendo che fosse applicato a tutte le domande pendenti al momento dell'entrata in vigore della disposizione citata, determinando così un'estensione del termine a tutte le domande non ancora definite, incluse quelle per le quali il termine procedimentale era già scaduto, ma ancora difettava il provvedimento finale.

Successivamente, il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173, è di nuovo intervenuto sul tema, dichiarando che le richieste di cittadinanza italiana devono concludersi entro ventiquattro mesi, eventualmente prorogabili a trentasei mesi (art. 9-ter l. n. 91 del 1992 come da ultimo modificato). Inoltre è stato previsto che questo nuovo termine si dovesse applicare esclusivamente alle domande presentate dopo il 19 dicembre 2020, data di entrata in vigore della legge di conversione di tale decreto.

È dubbio, però, se il termine di quarantotto mesi si applichi alle domande pendenti a alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 130 del 2020. Infatti, il legislatore ha espressamente abrogato la disposizione che prevedeva l'applicabilità del nuovo termine anche alle domande in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

La soppressione di questa disposizione ha portato però a chiedersi quale sia il regime applicabile alle domande presentate prima del 5 ottobre 2018, prima cioè dell'entrata in vigore del d.l. 113 del 2018, che prevedeva il termine di quarantotto mesi sia per le domande presentate a partire da quella data, sia per le domande in corso di svolgimento e non ancora definite.

L'opinione prevalente in letteratura¹⁵¹ sostiene l'applicabilità del termine di 24 mesi per le domande presentate prima del 5 ottobre 2018, dal momento che il d.l. n.130/2020 ha abrogato la retroattività del termine di quattro anni esplicitamente al comma 7 dell'articolo 4, del d.l. n. 130 del 2020¹⁵², privilegiando quindi l'impostazione che ritiene di applicare i termini vigenti al momento della presentazione della domanda.

Non è di questo avviso il T.A.R. Lazio, il quale ha continuato ad applicare i termini previsti dal d.l. n. 113 del 2018 anche ai procedimenti avviati in data anteriore a quella dell'entrata in vigore di suddetto decreto¹⁵³.

Ad ogni modo, si deve opportunamente sottolineare che coloro che hanno presentato la domanda di cittadinanza tra il 5 ottobre 2018 e il 19 dicembre 2020, avranno un trattamento peggiore, consistente in un termine doppio rispetto al precedente.

Pertanto, in buona sintesi, oggi il termine procedimentale comune a tutti i procedimenti ex art. 5 e art. 9 della legge n.91 del 1992 è:

- di due anni per le domande presentate prima del 5 ottobre 2018; o quattro anni secondo l'interpretazione del T.A.R. Lazio;
- di quattro anni per le domande presentate tra il 5 ottobre 2018 e il 19 dicembre 2020;
- di tre anni (o meglio: due più uno) per le domande presentate dal 20 dicembre 2020 in poi.

Si consideri, inoltre, che l'attuale articolo 9-ter prevede l'utilizzo dell'istituto della proroga del termine, dichiarando che il termine può essere prorogato fino al massimo di trentasei mesi. La legge, di regola, chiede che la proroga trovi giustificazione in cause oggettive, tali da motivare il superamento dei termini di legge.

La disciplina dei termini legati al procedimento solleva non poche perplessità, a partire da "l'irrazionalità di questa barocca architettura"¹⁵⁴ che risulta complessa sia nell'applicazione, sia nella comprensione. Inoltre, si preme sottolineare che i termini individuati (a partire dal 2018 in poi) sembrano essere "smodatamente più ampi rispetto

¹⁵¹ Tra i tanti, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Profili di illegittimità* cit, p. 35

¹⁵² L'art. 4, comma 7, del d.l. 130 del 2020 dispone che sia abrogato il comma secondo dell'art. 4 del d.l. n. 130 del 2020, il quale prevedeva che il termine di 48 mesi si dovesse applicare anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore di tale decreto.

¹⁵³ Tra le tante, si vedano le sentenze del T.A.R. Lazio, sez. V bis, n. 16329/2022 e n. 15942/2022 in cui il giudice ha ritenuto di applicare il termine di 48 mesi, nonostante la domanda fosse stata presentata prima dell'entrata in vigore del d.l. 113/2018.

¹⁵⁴ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Alcune criticità*, cit., p. 36

a quelli ragionevolmente individuabili come opportuni¹⁵⁵. Certamente non è possibile applicare il termine base di trenta giorni, previsto dall'articolo 2, comma 2 della legge 241/90, ma non si applicherà nemmeno il limite massimo di centottanta giorni fissato dal comma 4 dello stesso articolo per tutti gli altri termini eccezionali, dato che la stessa legge 241 del 1990 esclude l'applicabilità di suddetti termini alla materia della cittadinanza. L'ampliamento dei termini procedurali sopra i novanta giorni, inclusi quelli riguardanti l'immigrazione e la cittadinanza, dovrebbe però trovare giustificazione in oggettive esigenze di "sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento"¹⁵⁶.

Di sicuro l'amministrazione necessita di tempo per compiere le opportune verifiche, ma ci si chiede se un termine così dilatato nel tempo non dia occasione alla pubblica amministrazione di operare in maniera meno efficiente di quanto non farebbe con tempi più ristretti¹⁵⁷. Infatti, ci si chiede se nel momento in cui si è deciso di ampliare i termini procedurali, sia siano davvero considerate le risorse e gli strumenti impiegabili nei procedimenti di concessione della cittadinanza.

A tal riguardo è doveroso citare l'azione di classe (c.d. *class action*) proposta da 46 cittadini stranieri, unitamente all'associazione sindacale Cgil, alla associazione Federconsumatori e all'Inca-Cgil, relativamente al mancato rispetto dei termini per la conclusione della procedura per la concessione della cittadinanza italiana per naturalizzazione ex articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91. Come previsto dalla legge istitutiva dell'azione di classe (prevista dal d.lgs n. 198/2009), tutti i ricorrenti avevano denunciato la violazione dei termini presentando un atto di diffida al Ministero dell'interno. Ciò, tuttavia, non aveva avuto alcun seguito e per tale motivo i ricorrenti avevano richiesto la condanna del Ministero "al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ad essa attribuita mediante adozione di ogni atto ritenuto idoneo a risolvere in maniera sistematica e generale il disservizio dedotto". L'amministrazione

¹⁵⁵ Cfr., tra gli altri, SCREPANTI S., *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Riv.trim.dir. pubb.*, 2019, p. 1189 ss.

¹⁵⁶ Art. 2, comma 4, legge n. 241 del 1990.

¹⁵⁷ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Alcune criticità*, cit. sottolinea che prevedere dei termini procedurali meno dilatati indurrebbe l'amministrazione ad operare più efficacemente. A tal riguardo utilizza la metafora di un treno: nessun treno arriverà in ritardo se l'orario di arrivo viene calcolato preventivando un ampio ritardo, e non c'è dubbio che l'orario così calcolato indurrebbe a loro volta i macchinisti a comportamenti più inefficienti, tali da arrivare all'orario calcolato assumendo anche il ritardo.

resistente, costituitasi in giudizio, aveva eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso proposto per difetto di legittimazione dei ricorrenti, che avrebbero dovuto legittimamente utilizzare lo strumento dell'impugnazione del silenzio-inadempimento. Inoltre, l'amministrazione insisteva per l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, dal momento che tutti e 46 i ricorrenti avevano ottenuto medio tempore il bene della vita a cui aspiravano, avendo l'amministrazione concluso i procedimenti nelle more del giudizio.

Il T.A.R. Lazio¹⁵⁸ aveva tuttavia sottolineato che l'interesse azionato dai ricorrenti non era volto ad ottenere la definizione di ciascun procedimento di concessione della cittadinanza italiana pendente, essendo il fine del gravame distinto dalla soddisfazione delle singolari posizioni soggettive. L'obiettivo era piuttosto quello di ottenere una decisione del giudice amministrativo che fosse idonea a porre fine ad una pratica di costante violazione del rispetto dei termini procedurali fissati dalla legge per la conclusione dei procedimenti di rilascio della cittadinanza.

Nel merito, i giudici avevano ritenuto di accogliere il ricorso, seppur parzialmente e con limitate conseguenze: il potere del giudice amministrativo infatti, non potendosi spingere fino a consentirgli una ingerenza nell'organizzazione e nei modelli comportamentali dell'amministrazione, non ha indicato gli strumenti e i modi per raggiungere il risultato sperato dai ricorrenti.

Dunque il T.A.R. si è limitato a intimare al Ministero dell'interno di "porre rimedio a tale situazione mediante l'adozione degli opportuni provvedimenti entro il termine di un anno dalla sentenza" ed ha richiamato l'amministrazione al rispetto termine predeterminato dalla legge per la conclusione dei procedimenti di concessione della cittadinanza (730 gg, al momento della pubblicazione di questa sentenza, come prescritto dal d.P.R. n. 362 del 1994), perché già ritenuto congruo e sufficiente dal legislatore.

Alla luce di tale sentenza, però, fino ad oggi hanno continuato ad essere ben superiori ai 2 anni e anche ai 4 anni introdotti dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto Salvini). Si consideri che al 14 ottobre 2019, 4.568 pratiche risultavano in istruttoria da oltre 4 anni, ed erano complessivamente in fase istruttoria ben 304.255 pratiche, a fronte

¹⁵⁸ Tar Lazio, sent. 26 febbraio 2014, n. 2257

di 139.419 domande presentate nel corso del 2018, 138.735 presentate nel 2017 e 131.784 nel 2016¹⁵⁹.

Il Ministero dell'interno aveva poi impugnato la sentenza di primo grado con un appello che mirava a censurare la decisione di primo grado in ragione dell'inammissibilità e dell'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse e per inammissibilità di una *class action* con riferimento al caso di specie. È interessante osservare che il Consiglio di Stato, attraverso la sentenza di appello¹⁶⁰, ha però riconosciuto la natura fisiologica e non dunque patologica dei ritardi dell'amministrazione nell'evasione delle pratiche relative alla richiesta di cittadinanza. Il Ministero aveva infatti sottolineato l'impossibilità per l'amministrazione di evitare i ritardi, considerato l'aumento delle richieste, l'attività istruttoria lunga e complessa e le risorse umane, strumentali ed economiche sempre minori. Il Consiglio di Stato, quindi, ha finito per valutare la posizione dell'amministrazione come tutt'altro che inerte, elencando le misure adottate dal Ministero, tra cui il processo di informatizzazione dei procedimenti, proponendo considerazioni di tipo logistico e numerico, senza addentrarsi troppo nella sostanza delle violazioni lamentate dai ricorrenti in primo grado.

Il Consiglio di Stato ha finito così per accogliere l'appello, ascrivendo i ritardi dell'amministrazione alla "mancata assegnazione di maggiori risorse", che a sua volta dipende esclusivamente dalle scelte del Parlamento e delle forze di maggioranza.

Infatti, ogni qualvolta l'amministrazione viene convenuta per il ritardo nella definizione di queste procedure, questa si difende additando la scarsa efficienza degli uffici designati, delle risorse e del personale, che risulta essere scarso in relazione alla quantità di lavoro che si presenta.

Questo tuttavia, non è imputabile di per sé alla natura dell'interesse pubblico tutelato nel procedimento o alla sua particolare complessità, quanto piuttosto al disinteresse verso questo tipo di procedimento, che porta a sottovalutare l'importanza della funzione strategica degli uffici preposti alle naturalizzazioni.

¹⁵⁹ F. DELLE CESE, G. SANTORO, *Class action e mancato rispetto dei termini in tema di conclusione della procedura per la concessione della cittadinanza italiana: commento alle sentenze del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio e del 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato*, in *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, p. 73.

¹⁶⁰ Cons. di Stato, sentenza 27 febbraio 2019, n. 1390.

A maggior ragione ora che i procedimenti si svolgono esclusivamente in modalità telematica, viene ulteriormente alleggerito il carico degli uffici e dunque pare irragionevole dilatare i termini oltre misura.

CAPITOLO III:
DINIEGO DI CITTADINANZA: CASI DI
INAMMISSIBILITA' DELLA DOMANDA, RIGETTO
DELL'ISTANZA E I RELATIVI MOTIVI OSTATIVI

SOMMARIO:

3.1. Inammissibilità – 3.2. Preavviso di rigetto – 3.3. Rigetto dell'istanza – 3.4. I motivi ostativi di cui all'art. 6, primo comma della L. n. 91/1992 – 3.5. Ulteriori cause preclusive – 3.6. Residenza interrotta e illegittimità del provvedimento di attuazione della L. n. 91/1992 – 3.7. Scarsa conoscenza della lingua italiana – 3.8. Mancanza del requisito del reddito 3.9. Valutazione di pericolosità sociale del richiedente o di potenziale pericolosità per la sicurezza dello Stato: il problematico giudizio prognostico di idoneità e di capacità di rispettare le regole di civile convivenza e i valori identitari dello Stato – 3.10. Presenza di condanne penali: necessità di una valutazione in concreto – 3.10.1. Dichiarazione non veritiera o di esibizione di atto falso o contenente dati non più rispondenti a verità – 3.10.2. La riabilitazione penale o estinzione del reato – 3.11. La necessità di una motivazione

“Non si ravvisa la coincidenza tra interesse pubblico e interesse del richiedente alla concessione della cittadinanza”. Con questa o altre formule conclusive il Ministro dell’interno ha notificato, tra il 1° agosto 2021 e il 31 luglio 2022, a più di 41.896¹⁶¹ cittadini stranieri un provvedimento di diniego della domanda di cittadinanza da loro presentata. Sono numeri ancora piuttosto ingenti, tali da rappresentare circa il 30% rispetto al totale delle istanze esaminate nello stesso periodo dal Ministero.

Per questo motivo, trattandosi di un dato ancora elevato, è bene ora esaminare per quali motivi la pubblica amministrazione possa rigettare la domanda di cittadinanza e capire le modalità con cui questo avvenga.

3.1 Inammissibilità

L’inammissibilità dell’istanza presentata dall’aspirante cittadino, nel caso di richiesta della cittadinanza *ex art. 9*, comma 1, legge n. 91/92, rappresenta una delle ipotesi di segno negativo a cui potrebbe addivenire la pubblica amministrazione.

Il decreto di inammissibilità è un atto idoneo a interrompere prematuramente il procedimento per la concessione della cittadinanza, prima dell’esercizio del potere discrezionale della Pubblica Amministrazione. Si parla di inammissibilità, quando la domanda presentata dal soggetto è sprovvista dei requisiti essenziali per l’avvio della procedura, oppure quando l’istante presenta una documentazione incompleta.

Diverso è il caso in cui ci si trovi di fronte a “vizi di forma” o “errori macroscopici o grossolani”, che risultano essere facilmente identificabili ma che hanno come conseguenza quella di bloccare il procedimento relativo alla richiesta di cittadinanza in una fase iniziale. La domanda viene dichiarata “irricevibile” dalla Prefettura già in fase di protocollazione, senza che vi sia modo di procedere al suo inoltro al Ministero dell’interno per la successiva fase istruttoria. L’irricevibilità della domanda in presenza di problemi di tipo formalistico porta quindi ad un rifiuto della domanda attraverso il portale ALI e a questo rifiuto, tuttavia, non segue una comunicazione *ex art. 10 bis* e non viene data la comunicazione dei motivi ostativi o la possibilità di giungere a soluzione, così come è pregiudicato al ricorso ad una istruttoria, cioè la possibilità per l’amministrazione stessa o il responsabile del procedimento di intervenire e in qualche

¹⁶¹ Si veda la Figura n. 2, capitolo II, pag. 9

modo sanare e garantire il buon esito di una procedura, che potrebbe agevolmente continuarsi.

L'inammissibilità della domanda invece si registra al termine di un primo controllo superficiale della Prefettura che, presa visione della mancanza dei requisiti essenziali, notifica il preavviso di diniego all'istante.

Alcuni esempi relativi ai casi di inammissibilità possono riguardare la mancanza del requisito della residenza legale e continuativa per dieci anni, richiesti dalla lettera f) dell'articolo 9, l. n. 91 del 1992, oppure l'introduzione di informazioni errate circa i dati anagrafici del richiedente, la mancanza di un reddito adeguato o ancora la mancanza di documentazione originale del paese di provenienza, non legalizzata o con evidenti vizi di procedura.

In tali casi, sarà la Prefettura ad emanare una decisione di inammissibilità al richiedente, previa comunicazione all'istante del preavviso di rigetto *ex art. 10-bis*, l. n. 241/1990.

Sono particolarmente frequenti i casi di inammissibilità relativi alla mancanza del requisito della residenza legale ininterrotta. Questa ipotesi si colloca sulla linea di confine che divide la categoria dell'inammissibilità da quella del diniego, rendendo difficoltosa anche l'individuazione del giudice competente per l'impugnazione del decreto di inammissibilità.

Innanzitutto, si deve specificare che il decreto di inammissibilità viene emesso dalla Prefettura nella fase preliminare della procedura di concessione della cittadinanza, che è limitata alla verifica dei requisiti di ammissibilità dell'istanza. Dunque è esclusa ogni discrezionalità nella valutazione della richiedente, del suo comportamento, e dell'idoneità a divenire cittadino italiano, cosa che invece avviene nell'ipotesi di rigetto dell'istanza, in cui la pubblica amministrazione esercita il suo potere "altamente discrezionale".

Il T.A.R. Lazio è recentemente intervenuto ad evidenziare la differenza tra l'inammissibilità e il rigetto in ordine alla mancanza del requisito della residenza legale ininterrotta e continuativa, dichiarando che è il d.P.R. n. 362 del 1994 ad attribuire la competenza al Prefetto sulla prima fase istruttoria 'di filtro', della domanda di cittadinanza. L'art. 1 dello stesso regolamento stabilisce che è proprio il Prefetto a ricevere, dall'interessato, l'istanza per l'ottenimento della cittadinanza e l'art. 2 precisa poi che alla medesima autorità spetta un primo controllo sulla completezza e regolarità della domanda e della relativa documentazione, per poi inoltrare la pratica, per la

decisione finale, agli uffici centrali del Ministero dell'interno. Qualora il Prefetto ravvisi l'incompletezza o l'irregolarità della domanda, egli prima di tutto dovrà invitare il richiedente ad integrarla e regolarizzarla, dando le opportune indicazioni, con conseguente interruzione dei termini del procedimento fino all'adempimento (art. 2, comma 2). Qualora, poi, l'adempimento risulti insufficiente, o la nuova documentazione prodotta sia irregolare, il Prefetto è espressamente chiamato a dichiarare "inammissibile l'istanza, con provvedimento motivato, dandone comunicazione all'interessato ed al Ministero" (art. 2, comma 3)."¹⁶²

In ordine all'ipotesi di inammissibilità della domanda di cittadinanza, il Consiglio di Stato, in adunanza plenaria, è recentemente intervenuto con una sentenza sul tema, pronunciandosi, una volta per tutte, sulla competenza territoriale per l'impugnazione dei decreti di inammissibilità e analizzando ulteriormente anche la natura di tale decreto.

Dalla sentenza si può ricavare che, nel caso di inammissibilità dell'istanza, non ci si trova di fronte ad un vero e proprio diniego della cittadinanza, quanto piuttosto di una decisione del Prefetto di irricevibilità della domanda "che si esaurisce sul piano procedimentale e non attribuisce né nega lo *status* di cittadino valido *erga omnes*"¹⁶³. Secondo il Consiglio di Stato il decreto di inammissibilità non sarebbe in alcun modo equiparabile al diniego della cittadinanza, dal momento che quest'ultimo è emanato da un organo centrale dello Stato (il Ministro dell'interno) e non da un organo periferico: questo fa sì che sia un atto idoneo ad incidere sullo *status* del soggetto interessato con efficacia *erga omnes* e quindi, con efficacia su tutto il territorio nazionale.

Per questo, si può affermare che la Prefettura non sia un organo in grado di incidere sulla pretesa sostanziale dello straniero e sul suo *status*, potrà farlo solo con riguardo al profilo preliminare, che attiene alla regolarità della domanda, con la conseguenza che al relativo provvedimento di inammissibilità non può connettersi un'efficacia *erga omnes*, e quindi ultraregionale, propria, invece, di un provvedimento che, esaminando la posizione del richiedente nel merito, presuppone un giudizio circa la spettanza del bene della vita, riconoscibile solo dall'autorità centrale.

¹⁶² T.A.R. Lazio, sez. V bis, n. 1106/2023.

¹⁶³ Consiglio di Stato, ad. plen., sent. del 13 luglio 2021, n. 13.

La Prefettura avrà quindi il compito di verificare la regolarità e la completezza della domanda, ma non avrà il potere di entrare nel merito, andando a fare una valutazione in ordine all'esistenza di tutte le condizioni previste per l'accoglimento della domanda di concessione della cittadinanza. Tale compito sarà svolto in maniera più approfondita e adeguata dall'amministrazione centrale.

Proprio perché si tratta di una verifica "superficiale", che riguarda la presenza o meno dei requisiti minimi per presentare la domanda, il decreto di inammissibilità non preclude la possibilità, per l'interessato, di ripresentare la domanda anche il giorno successivo all'adozione del decreto prefettizio, a differenza del decreto di rigetto, che invece prevede la possibilità di riproporre la domanda un anno dopo l'emanazione del provvedimento di diniego.

Avverso il decreto di inammissibilità, l'aspirante cittadino potrà presentare ricorso di fronte al Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede la Prefettura che ha emesso il decreto di inammissibilità, proprio in ragione degli effetti territorialmente limitati che discendono dalla natura del provvedimento in questione.

Prova ne sia, che il T.A.R. Lazio ha iniziato a rilevare d'ufficio il difetto di competenza in relazione ai ricorsi presentati al medesimo Tribunale, relativi all'inammissibilità dell'istanza per la concessione della cittadinanza. Ad esempio, il T.A.R. Lazio, sez. V-*bis* con sentenza n. 2845 del 17 gennaio 2023, ha dato prova di tener conto di quanto statuito recentemente dal Consiglio di Stato, dichiarando la propria incompetenza territoriale sul ricorso avverso il decreto di inammissibilità per carenza del requisito della residenza legale e indicando come territorialmente competente a conoscere e giudicare il ricorso il T.A.R. Toscana. Nella sentenza i giudici del T.A.R. Lazio richiamano i due criteri di competenza territoriale previsti dall'art. 13, comma 1, c.p.a.: la competenza territoriale viene determinata in via principale in base alla sede del soggetto che ha emesso l'atto (che in questo caso è la Prefettura), ma tale criterio viene integrato da quello ulteriore correlato all'efficacia del provvedimento amministrativo impugnato e agli effetti diretti dello stesso, che nel caso del decreto di inammissibilità ha effetti regionali.

Peraltro, di recente è intervenuta anche la Corte di cassazione¹⁶⁴ in relazione ad un ricorso avverso decreto di inammissibilità dell'istanza di concessione della cittadinanza *ex art. 9*, che era stato emanato dal Prefetto di Firenze. La ricorrente aveva impugnato il

¹⁶⁴ Cass. Civile, sez. un., sentenza 21 ottobre 2021, n. 29297.

provvedimento di fronte al Tribunale ordinario di Firenze, chiedendo, previa declaratoria di illegittimità del provvedimento del Prefetto, l'accertamento della sussistenza dei requisiti di legge per l'acquisto della cittadinanza italiana. In quell'occasione, la Corte ha affermato il principio secondo il quale la posizione giuridica della richiedente è di interesse legittimo, concludendo per la giurisdizione del giudice amministrativo e non del giudice ordinario. Inoltre, ha sottolineato che, in ossequio a quanto precedentemente statuito dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la spettanza della giurisdizione al giudice amministrativo non viene meno per il fatto che la controversia riguardi un decreto del Prefetto che ha dichiarato inammissibile la domanda di concessione della cittadinanza, rilevando tuttavia che si tratta di una valutazione superficiale, che verifica la regolarità e la completezza della domanda, senza entrare nel merito della spettanza del bene della vita.

3.2 Il preavviso di diniego

La disciplina dell'acquisto della cittadinanza, in considerazione del ruolo giocato dall'amministrazione, è regolata da norme di diritto amministrativo, e per questa ragione ai relativi procedimenti si applicano, dove non derogata da norme specifiche o in assenza di diverse indicazioni, anche le norme generali sul procedimento amministrativo contenute nella legge n. 241 del 1990.

Nello specifico, l'articolo 10-*bis* della legge n. 241/1990 impone all'amministrazione di comunicare all'interessato in maniera tempestiva, prima di adottare un provvedimento negativo, i motivi per cui la sua domanda potrebbe non essere accolta (c.d. motivi ostativi). La *ratio* della disposizione è quella di andare ad instaurare un contraddittorio procedimentale con il destinatario del provvedimento finale di diniego, prima che questo venga adottato definitivamente. Infatti, l'amministrazione gode di una posizione di supremazia rispetto all'amministrato (qui, l'aspirante cittadino), che è titolare di un interesse legittimo e nella cui sfera giuridica ricadono gli effetti giuridici prodotti in seguito all'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione. Quindi, per tutelare la posizione del soggetto privato, il legislatore ha saggiamente pensato di attribuirgli la possibilità di dialogare con la pubblica amministrazione, prima che si cristallizzi un provvedimento negativo nei suoi confronti. Come si può notare, l'obbligo di preavviso scatta in un momento in cui l'amministrazione non è ancora certa di pronunciarsi in senso negativo, ma è più che probabile che lo faccia. Per questo motivo,

c'è ancora margine di intervento per il soggetto, che ha l'opportunità di precisare meglio la sua posizione.

Il preavviso di diniego è quindi una comunicazione che viene inviata dal Ministero dell'interno direttamente all'interessato, in modo da renderlo edotto della possibilità che la sua domanda venga respinta, in quanto, già da una prima analisi presenta una carenza dei requisiti necessari.

La funzione svolta da questo tipo di atto è quella di acquisire informazioni dal privato che siano utili all'emanazione dell'atto finale del procedimento. Per questo, è stato previsto un termine di dieci giorni, entro il quale l'interessato ha la possibilità di trasmettere le proprie osservazioni mediante la redazione di una memoria, ed eventualmente allegare ulteriore documentazione che possa comprovare che il giudizio dell'amministrazione è erroneo. Il termine di dieci giorni è un termine ordinatorio, come confermato dalla giurisprudenza¹⁶⁵, essendo la *ratio* dell'istituto quella di garantire la partecipazione del amministrato al procedimento, in modo da realizzare anche la leale collaborazione con l'amministrazione e contribuire a far assumere agli organi competenti una diversa decisione finale, determinando una possibile riduzione del contenzioso tra le parti.

Per quanto concerne il contenuto, il preavviso di diniego deve indicare i motivi per cui l'amministrazione ritenga che l'istanza debba essere rigettata. I motivi asseriti dalla pubblica amministrazione devono essere specifici, in modo da permettere all'interessato di rispondere nel merito, cercando di contestare la decisione dell'Amministrazione.

Se il richiedente non presenta la memoria entro i termini o se anche la presenta, ma la sua difesa viene ritenuta ininfluenza, il preavviso di diniego cittadinanza viene confermato e il Ministro dell'interno notifica il provvedimento definitivo di diniego della cittadinanza. Contro il diniego della cittadinanza italiana, il ricorso al T.A.R. per il Lazio è l'unico rimedio esperibile, insieme con il ricorso straordinario al Capo dello Stato. In questo caso sarà importante, per il richiedente, dimostrare di aver contestato sin da subito il provvedimento di diniego, già in sede di preavviso di rigetto. Questo perché talvolta i giudici, anche accogliendo il ricorso presentato dall'istante, decidono di compensare le spese di giudizio proprio in ragione della mancata collaborazione, in sede procedimentale,

¹⁶⁵ T.A.R. Lazio, sez. V-bis, sentenza 17 gennaio 2021, n. 3542

da parte del ricorrente, che non rispondendo al preavviso di diniego, manca così di coadiuvare l'amministrazione nella ricerca di elementi a sé favorevoli¹⁶⁶.

Qualora l'amministrazione non valuti le deduzioni formulate in sede di riscontro del preavviso di rigetto il provvedimento può essere legittimamente annullato dal giudice, proprio perché si ritiene che tale comportamento tenuto dall'amministrazione leda le prerogative partecipative del ricorrente e il suo diritto alla difesa e alla replica¹⁶⁷. In ogni caso, l'amministrazione dovrà motivare le ragioni per le quali ha ritenuto di discostarsi dalle osservazioni proposte dal richiedente, sulla base di quanto disposto dalla lettera dell'art. 10-*bis*. L'articolo inoltre precisa che, nel caso di annullamento del provvedimento impugnato, nel riesercitare il potere l'amministrazione non potrà fare riferimento a motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato. In sostanza, affinché il nuovo provvedimento di diniego possa ritenersi illegittimo, è necessario che lo stesso tragga il proprio fondamento su motivazioni sopravvenute a quella istruttoria o comunque non ancora conoscibili dall'amministrazione in quel momento.

In più, si deve ricordare che l'emanazione di provvedimento finale di rigetto che si discosti dai motivi indicati nel preavviso costituisce una violazione di legge e sarà possibile per questo impugnarlo al fine di ottenere l'annullabilità dello stesso.

Per quanto riguarda invece le conseguenze della mancata comunicazione del preavviso all'interessato, tale inadempimento può dare luogo all'annullamento del provvedimento finale, secondo quanto previsto dall'art. 21-*octies*, novellato dal cd. decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76).¹⁶⁸

Alcuni precedenti giurisprudenziali hanno però dimostrato che talvolta la P.A. decide di non notificare il preavviso di diniego *ex art. 10-bis* della legge sul procedimento amministrativo, se connesso ad esempio a motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica. In un recente caso veniva in rilievo un decreto di inammissibilità dell'istanza di concessione della cittadinanza, il quale non era stato preceduto da un preavviso di diniego. Tale omissione era stata lamentata dal ricorrente di fronte al Tribunale amministrativo regionale. Il T.A.R. Lazio adito aveva dichiarato che l'omessa comunicazione poteva

¹⁶⁶ A titolo esemplificativo si veda la sentenza T.A.R. Lazio, sez V-bis, n. 3588/2023 che aveva deciso in questo senso.

¹⁶⁷ Si veda T.A.R. Lazio, sez. V-bis, n. 9344/2022

¹⁶⁸ Il tema dell'annullamento del provvedimento a causa della mancata comunicazione del preavviso di rigetto sarà affrontato nel dettaglio nel capitolo IV, § 4.2.

essere giustificata dal fatto che il provvedimento era destinato ad essere supportato da elementi di carattere “riservato”, ai quali non avrebbe potuto comunque essere consentito l’accesso¹⁶⁹.

In altri termini, in ragione del carattere secretato di tali informazioni, secondo il giudice amministrativo, non sarebbe nella specie concepibile un contraddittorio procedimentale, pena la frustrazione delle esigenze di riservatezza e segretezza che concernono l’attività informativa degli organi di sicurezza della Repubblica.

A questo indirizzo si contrappone un altro orientamento, che invece ritiene che, nei casi di diniego per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, la conoscenza del documento deve comunque essere consentita in corso di giudizio al difensore dello straniero, nel rispetto del principio del contraddittorio e, quindi, di parità delle parti di fronte al giudice. In sostanza, in presenza di informative con classifica di “riservato”, il richiamo *ob relationem* al contenuto delle stesse può soddisfare le condizioni di adeguatezza della motivazione, mentre l’esercizio dei diritti di difesa e la garanzia di un processo equo restano soddisfatti dall’ostensione in giudizio, senza possibilità di estrarre copia, delle informative stesse con le cautele e garanzie previste per la tutela dei documenti classificati da riservatezza (*omissis* e stralci)¹⁷⁰.

Infine, bisogna però sottolineare che, proprio perché l’istituto in esame è visto in un’ottica collaborativa tra la pubblica amministrazione e i privati, l’amministrazione procedente può anche accogliere le motivazioni addotte dall’istante ed emettere un provvedimento finale favorevole di concessione della cittadinanza.

3.3 Il rigetto dell’istanza di concessione della cittadinanza ai sensi dell’articolo 9, comma 1, l. n.91/92

All’esito di tutto il procedimento di concessione della cittadinanza si può giungere a due risultanze: il provvedimento di concessione oppure il decreto di diniego (o rigetto) della cittadinanza italiana che, come si è visto, è preceduto dal preavviso di diniego *ex art. 10 bis*, l. n. 241/90. Il decreto di rigetto, a differenza del preavviso di rigetto è un

¹⁶⁹ Si veda, a titolo esemplificativo la sentenza del T.A.R. Lazio, sez. V-*bis*, n. 4255/2023. Sulla scia di questo orientamento si pongono anche ulteriori sentenze, *cfr.* TAR Lazio, sez. V-*bis*, n. 16084/2022, T.A.R. Lazio, sez. V-*bis*, n. 14320/2022.

¹⁷⁰ *cfr.* Cons. Stato, sez. III, n. 3281/2019 e 7904/2019.

provvedimento sfavorevole definitivo emanato dall'amministrazione. Significa quindi che l'istanza di cittadinanza ha avuto esito negativo ed è stata rigettata, a causa della mancanza di uno o più requisiti o di una valutazione di merito negativa.

La cittadinanza per naturalizzazione, essendo un provvedimento di alta amministrazione, connotato da un potere ampiamente discrezionale esercitato dalla P.A., sarà soggetta ad una valutazione di opportunità "circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e riguardo alle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale"¹⁷¹.

L'amministrazione valuterà nella fase istruttoria tutta la documentazione presentata, ma si spingerà anche oltre, cercando di esaminare scrupolosamente gli elementi indispensabili per poter decidere se il cittadino straniero sia o meno integrato nello Stato e quindi sia idoneo a diventare a tutti gli effetti cittadino italiano.

Numerosi possono essere i motivi ostativi che precludono la concessione della cittadinanza *ex art. 9, comma 1, l. n. 91/92*: a differenza dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio (*ex art. 5 l. n. 91/92*), che invece li individua chiaramente nel dettato di legge (art. 5 e art. 6), il diniego di cittadinanza per naturalizzazione può avvenire in diverse ipotesi, a seconda del giudizio effettuato dalla pubblica amministrazione in ordine alla complessiva integrazione del richiedente nel paese.

Il concetto così espresso di "integrazione" comprende una valutazione generale degli elementi risultanti dall'istruttoria. Tali elementi possono anche evidenziare dubbi sul richiedente.

La giurisprudenza amministrativa ritiene indici sintomatici di una mancanza di integrazione:

- un insufficiente grado di conoscenza della lingua italiana;
- la presenza di condanne in ordine ai reati di cui all'articolo 6 della legge 91/92¹⁷²;
- la presenza di altre condanne penali, anche lievi.
- la disponibilità di redditi insufficienti al sostentamento proprio e della propria famiglia;

¹⁷¹ Consiglio di Stato, Sez. III, sent. del 17 dicembre 2020, n. 8133.

¹⁷² Come si è ricordato sopra, tali condanne sono previste come elementi ostativi solo per l'ipotesi dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio, ma in un secondo momento l'ostatività è stata estesa dalla giurisprudenza amministrativa, con una sorta di ragionamento analogico, anche ai casi di concessione della cittadinanza *ex art. 9*.

- la valutazione di pericolosità sociale del richiedente o di potenziale pericolosità per la sicurezza dello Stato;

Non esiste una regola ferrea che stabilisca in quali casi l'amministrazione debba rigettare l'istanza, se non ci sono ragioni evidenti, tra quelle elencate: reddito, difetto d'integrazione, condanne penali. Ogni caso è valutato in forza del potere discrezionale esercitato dalla pubblica amministrazione.

Una volta riscontrati questi impedimenti, l'amministrazione emanerà la sua decisione definitiva e la notificherà all'interessato, esponendo le motivazioni che hanno condotto a tale provvedimento.

Nel portale *online* di invio della domanda, l'aspirante cittadino troverà la dicitura "pratica definita con provvedimento di respingimento". Con particolare riferimento alla motivazione, la pubblica amministrazione dovrà sottostare ai dettami dell'art. 3, legge 241/1990, che impongono all'amministrazione di indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che, in relazione alle risultanze, dell'istruttoria hanno determinato la decisione.

Non è soggetta a questo particolare obbligo motivazionale il diniego della cittadinanza per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, seppur debba contenere l'esposizione sintetica delle ragioni che ne giustifichino il rigetto. In quel caso, secondo la giurisprudenza amministrativa, il provvedimento di diniego è sufficientemente motivato, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, quando consente di comprendere l'iter logico seguito dall'amministrazione nell'adozione dell'atto, non essendo necessario che vengano espressamente indicate tutte le fonti ed i fatti accertati sulla base dei quali è stato reso il parere negativo¹⁷³.

3.4 I motivi ostativi di cui all'articolo 6, legge sulla cittadinanza

L'articolo 6 della legge n. 91 del 1992 si occupa di identificare le causa ostative che impediscono l'acquisto della cittadinanza, ma si riferisce espressamente all'acquisto della cittadinanza *iure matrimonii*. Quindi, il legislatore ha disposto che questi reati impediscono l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, ma in via pretoria con il

¹⁷³ Cons. di Stato, sez. III, 6704/2018; T.A.R. Lazio, sez. I ter, n. 13872/2022; Tar Lazio, Sez. II quater, n. 2453.

passare del tempo si è estesa tale regola anche al caso di concessione della cittadinanza per naturalizzazione. Questo esito è il risultato dell'opera dei giudici amministrativi, che hanno applicato tale articolo anche ai casi di concessione di cittadinanza per naturalizzazione, in ragione del fatto che la *ratio* individuata alla base dell'articolo 6 sarebbe comune alle due fattispecie, e può dunque essere fatta valere anche per i casi di cittadinanza per naturalizzazione.

Infatti, numerose pronunce dichiarano che l'articolo 6 si applica *a fortiori* anche alla cittadinanza per naturalizzazione, nella parte in cui individua i reati ostativi alla concessione della cittadinanza "in ragione del principio de 'il più contiene il meno', per cui se rispetto all'esigenza di tutela dei valori fondamentali dell'ordinamento anche la pretesa a conseguire la cittadinanza da parte del coniuge del cittadino (che – si ribadisce - vanta un vero e proprio diritto soggettivo) si mostra recessiva, a maggior ragione ciò vale nel caso di concessione della cittadinanza per residenza, fattispecie cui il legislatore riserva una disciplina di minor favore"¹⁷⁴. Ciò significa che se i reati ostativi di cui all'art. 6 possono impedire l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, potranno impedire anche la concessione della cittadinanza per naturalizzazione, dal momento che individuano gli argini di quell'area del penalmente rilevante, oltrepassati i quali il potere di valutazione discrezionale dell'amministrazione, contrapposto all'interesse legittimo pretensivo del richiedente lo *status*, finisce per essere compresso, a salvaguardia delle regole di civile convivenza e dei valori identitari dello Stato.

I giudici amministrativi ritengono perfettamente legittimo, anzi doveroso, che lo Stato valuti i rischi che corre nel fare di uno straniero un nuovo cittadino: il fine è quello di non estendere la cittadinanza a soggetti che hanno rappresentato o possono rappresentare una minaccia per l'ordinamento statale o in generale "non affidabile sotto il profilo dell'ordine pubblico e della civile convivenza"¹⁷⁵.

L'articolo 6 dichiara che è precluso l'acquisto della cittadinanza a coloro che abbiano ricevuto una condanna definitiva in ordine ai reati del libro secondo, titolo I, capi I, II, III

¹⁷⁴ Tra le numerose sentenze che hanno ritenuto di applicare l'articolo 6 della legge n. 91/1992 anche all'ipotesi di cittadinanza per naturalizzazione troviamo a titolo esemplificativo da ultimo T.A.R. Lazio, sez. V-bis, n. 368/2023, in cui l'amministrazione e poi i giudici avevano ritenuto legittimo il provvedimento di diniego fondato sulla sentenza di patteggiamento per il reato di lesioni personali, a cui è corrisposta una pena che nel suo massimo edittale supera i tre anni di reclusione, perciò rientrando nel novero dei reati automaticamente ostativi al rilascio della cittadinanza.

¹⁷⁵ T.A.R. Lazio, sez. II-*quater*, n. 7723/2012.

del codice penale¹⁷⁶. Questi reati corrispondono ai delitti contro la personalità dello Stato (artt. 241 – 313 c.p.), reati molto gravi che vanno a ledere gli interessi riguardanti la vita dello Stato nella sua dimensione unitaria, quindi non in relazione al singolo cittadino, ma in relazione alla collettività di cui egli stesso è garante. Tra questi reati troviamo, ad esempio, il delitto di attentato contro l'integrità, l'indipendenza e l'unità dello stato, il delitto di spionaggio politico o militare, di associazioni sovversive, di attentato per finalità terroristiche e di eversione, delitti di attentato contro la costituzione dello stato, ecc.

L'articolo 6, però, ricomprende anche un'altra categoria di reati, menzionando alla lettera b): "la condanna per un delitto non colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione; ovvero la condanna per un reato non politico ad una pena detentiva superiore ad un anno da parte di una autorità giudiziaria straniera, quando la sentenza sia stata riconosciuta in Italia". Si può comprendere che questa ipotesi estende di molto il novero dei possibili reati che potrebbero astrattamente impedire la concessione della cittadinanza. Rientrano infatti nella suddetta categoria reati come il furto, la truffa, ma anche altri reati che non sono indicativi di una particolare pericolosità sociale o disvalore della condotta.

L'ipotesi c) prevista dall'articolo invece si riferisce al caso in cui sussistano comprovati motivi inerenti alla sicurezza della repubblica, ma non va a specificare quali siano le condotte che integrano la fattispecie, lasciando ampio spazio alla valutazione discrezionale del Ministero dell'interno. La verifica dei motivi ostativi alla sicurezza della Repubblica in questo caso non si riduce all'accertamento dei fatti penalmente rilevanti commessi dal richiedente, ma attiene alla prevenzione di eventuali rischi per la sicurezza pubblica. Per questo motivo l'amministrazione potrà legittimamente negare la concessione basandosi su mere fattispecie di sospetto, giustificando l'anticipazione della soglia di prevenzione e di tutela del preminente interesse alla sicurezza dello Stato. L'amministrazione esegue un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere ad un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sì da far ritenere "più probabile che non" il pericolo per la sicurezza dello Stato¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Capo I - Dei delitti contro la personalità internazionale dello Stato (artt. 241-275), Capo II - Dei delitti contro la personalità interna dello Stato (artt. 276-293), Capo III - Dei delitti contro i diritti politici del cittadino (art. 294)

¹⁷⁷ T.A.R. Lazio, sez. I- ter, n. 10530/2022

3.5 Ulteriori cause preclusive dell'acquisto della cittadinanza

Oltre alle ipotesi previste espressamente dall'articolo 6 della legge 91/92, vi sono ulteriori cause preclusive, che impediscono l'accesso alla cittadinanza allo straniero. L'esame della giurisprudenza ha mostrato che "la sintesi delle qualità necessarie a ottenere la cittadinanza è rappresentata dal soggetto socialmente integrato, ossia da un tipo che designa l'individuo privo di specifiche pendenze penali, dotato di redditi sufficienti al proprio sostentamento, e la cui condotta di vita non si pone in contrasto manifesto con i valori fondanti la convivenza civile"¹⁷⁸. Nell'ipotesi in cui i suddetti requisiti non sussistano, l'istanza di concessione della cittadinanza per naturalizzazione avrà un esito negativo. Pertanto, il requisito della residenza di cui all'art. 9 della legge n. 91 del 1992, da leggere in combinato con l'assenza degli elementi ostativi di cui all'art. 6 della stessa legge, per quanto necessario, non risulta tuttavia da solo sufficiente alla concessione della cittadinanza. La pubblica amministrazione, nel corso dell'istruttoria, effettuerà tutte le valutazioni di convenienza e di opportunità circa lo stabile inserimento del soggetto all'interno della comunità di diritto.

Si approfondiranno ora, caso per caso, le principali ipotesi in cui la P.A. decide usualmente di respingere l'istanza presentata dal richiedente e i profili di criticità che sono stati riscontrati in ordine ai requisiti richiesti dalla legge e dalla prassi giurisprudenziale oramai consolidata.

3.6 Residenza interrotta e illegittimità del provvedimento di attuazione della legge sulla cittadinanza

Ai fini della concessione di cittadinanza per naturalizzazione, ex art. 9, comma 1, l. n. 91/1992, il legislatore richiede all'aspirante cittadino che questi "risieda legalmente nel territorio della Repubblica" per un periodo di tempo diverso, a seconda dell'intensità del legame che lo lega alla nostra nazione¹⁷⁹. La residenza è quindi il requisito principale di

¹⁷⁸ C. PANZERA, *Cittadinanza*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, Napoli, 2020, Editoriale scientifica, p. 119

¹⁷⁹ Ad esempio, il periodo di tempo richiesto dalla norma di legge, varia a seconda che il richiedente sia un cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee, o uno straniero extra comunitario o il figlio di padre o madre o ascendenti di secondo grado italiani.

questa ipotesi di concessione della cittadinanza, da cui prende anche il nome che viene comunemente utilizzato per la fattispecie, “cittadinanza per residenza”.

In effetti, la cittadinanza “per naturalizzazione” ovvero “per residenza” rappresenta il timido tentativo da parte del legislatore di inserire lo *ius soli* nel nostro ordinamento, valorizzando la relazione che lo straniero intrattiene con il territorio italiano.

La mancanza del requisito della residenza legale preclude l’accesso allo *status* di cittadino, anche se *de facto* il richiedente ha risieduto nel territorio della Repubblica per il tempo previsto dalla lettera dell’articolo 9. Questo perché la nozione di residenza viene ricondotta, in forza di una norma interpretativa di natura regolamentare, all’istituto dell’iscrizione anagrafica.

Infatti, come si è ricordato sopra, le disposizioni di legge n. 91/1992 sono integrate dall’art. 1 lettera a) del regolamento di esecuzione, emanato con D.P.R. 12 dicembre 1993, n. 572, ai sensi del quale “si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d’iscrizione anagrafica”.

Il legislatore del 1992, prevedendo il requisito della residenza, aveva ben in mente la definizione legislativa di diritto comune, derivante dall’articolo 43 del codice civile che recita “luogo in cui la persona ha la dimora abituale”. Il requisito ulteriore della “legalità” della residenza sembrava inizialmente riferirsi al diritto di risiedere da parte dello straniero e, quindi, al possesso di un titolo di soggiorno che implicasse una sorta di regolarità della presenza e della residenza del soggetto nel territorio italiano.

Tuttavia, il regolamento di esecuzione rettifica il significato dell’avverbio “legalmente”, andando ad usarlo con l’accezione di “anagraficamente”. L’interpretazione della nozione di “residenza legale” presentata dal regolamento di esecuzione non ha trovato, per questo motivo, approvazione da parte della dottrina¹⁸⁰. In letteratura, infatti, si è osservato che è inverosimile che il legislatore, attraverso l’utilizzo di questa parola, volesse intendere “residenza anagrafica” anziché residenza stabile nel territorio dello Stato, nel rispetto delle norme in materia di immigrazione. È molto probabile, invece, che il legislatore attraverso l’utilizzo dell’aggettivo “legale” avesse voluto indicare un tipo di residenza

¹⁸⁰ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza e maccheroni (appunti sulla illegittimità dell’art.1 D.P.R. 572/1993)*, in *Lo stato civile italiano*, 2011, fascicolo 5, p. 25

autorizzata, che si contrappone a quella “illegale” in violazione delle norme in materia di immigrazione e soggiorno¹⁸¹.

Da questo discende una sospettata illegittimità della disposizione regolamentare, in quanto questa non va semplicemente ad attuare il requisito della residenza previsto dalla legge, ma, al contrario, si permette di interpretarlo in modo più restrittivo e severo, riservando un trattamento peggiore rispetto a quello previsto *ex lege*.

In effetti, il regolamento cui fa riferimento l’art. 25 della legge n. 91 del 1992 è uno dei regolamenti menzionati dall’articolo 17, comma 1, lett. a), della legge n. 400/1988, recante “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, ovvero un regolamento di esecuzione; non pare dunque che al Governo sia stato attribuito anche il potere di aggiungere ulteriori condizioni legali all’esercizio dei diritti, soprattutto in questo caso, in cui la fattispecie era già stata disciplinata dalla norma primaria.

La “residenza legale” per come intesa dal nostro ordinamento, sulla scorta dell’interpretazione del regolamento di attuazione è, peraltro, un istituto giuridico sconosciuto nella maggior parte dei paesi membri dell’Unione europea. Nel diritto unionale spesso il “risiedere legalmente” indica invece la situazione di chi soggiorna nel rispetto delle regole e con continuità nel paese membro dell’UE.

Si può ben comprendere che la questione risulta avere importanti implicazioni sul piano pratico: accade sovente che il cittadino straniero, nonostante abbia avuto un regolare permesso di soggiorno sul territorio italiano per il periodo indicato *ex lege*, abbia nel suo certificato storico dei cosiddetti “buchi di residenza”, ovvero dei lassi di tempo in cui non ha provveduto ad iscriversi all’anagrafe del Comune di residenza. Si sottolinea che ciò accade spesso anche ai cittadini italiani che, pur risiedendo legalmente in Italia, non risultano tuttavia iscritti all’anagrafe per dei periodi di tempo, a causa di spostamenti per lavoro o circostanze diverse.

Oltre alla dottrina, anche la giurisprudenza si è ampiamente occupata del tema relativo all’interpretazione dell’aggettivo *legale*, con esiti però, piuttosto contrastanti.

¹⁸¹ Questa interpretazione viene avvalorata da B. BAREL, in *Osservazioni sui disegni di legge per la riforma della disciplina della cittadinanza*, in *Lo stato civile italiano*, 2005, pp. 826 e ss.

Innanzitutto, si noti come il giudice civile, chiamato a giudicare i ricorsi in materia di cittadinanza *ex art. 4, comma 2*¹⁸², della legge n. 91/92, abbia più volte interpretato la nozione di residenza legale, disapplicando l'art. 1, lett. a) del d.P.R. n. 572/1993, avvalorando invece la prova della residenza effettiva e regolare ai sensi delle norme in materia di diritto dell'immigrazione.

Questo orientamento si è consolidato fino all'approvazione del d.l. n. 69/2013¹⁸³ che all'art. 33, comma 1, prevede oggi che "all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra idonea documentazione". Di conseguenza, i ragazzi stranieri nati in Italia, privi del requisito della continuità dell'iscrizione anagrafica, potranno dimostrare la residenza effettiva nel territorio in ogni modo e non per forza con il certificato storico di residenza.

Nel 2017 è intervenuta sul tema anche la Corte di cassazione¹⁸⁴, che in quell'occasione ha offerto l'esatta definizione di residenza legale. Secondo la Suprema Corte la norma relativa alla residenza in Italia fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età, deve essere interpretata, con riferimento all'avverbio "legalmente", come permanenza in Italia non clandestina, ovvero in violazione delle norme che regolano l'ingresso, la circolazione e il soggiorno dei cittadini stranieri.

Secondo la Corte, la scelta di attribuire all'aggettivo "legale" il significato di "ininterrotta residenza" è stato dettato dal fenomeno migratorio che stava iniziando ad affermarsi in quegli anni in Italia. La scelta di utilizzare il termine in questo senso è però del tutto eterogenea rispetto alla qualificazione normativa della residenza desumibile dall'art. 43 c.c. o dalle norme processuali sulle notificazioni degli atti. Sia l'art 43 c.c. che l'articolo 138 c.p.c. dimostrano che la residenza è il luogo di dimora abituale, che si fonda sul criterio dell'effettività, da ritenersi prevalente se provata, sulla residenza anagrafica. La Corte, quindi, in riferimento all'ipotesi di acquisto della cittadinanza *ex art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992* ritiene che la prova della residenza legale può essere fornita anche mediante documentazione, di provenienza da autorità pubbliche, che certifichi

¹⁸² In quanto aventi ad oggetto il diritto soggettivo dell'aspirante cittadino che ne giustifica quindi la competenza giurisdizionale.

¹⁸³ Decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" introduce misure di semplificazione per l'acquisto della cittadinanza italiana di uno straniero nato in Italia.

¹⁸⁴ Cass. civile, sez. I, sentenza 17 maggio 2017 n. 12380.

indirettamente ma univocamente la permanenza continuativa in Italia di colui richieda la cittadinanza.

Di altro avviso invece rimane la giurisprudenza amministrativa, che si discosta da questa interpretazione data dalla Corte di cassazione. Il giudice amministrativo, che ha la provvista di giurisdizione nel campo delle domande di cittadinanza *ex art. 9, l. 91/1992*, ha sempre ritenuto indispensabile la continuità di iscrizione anagrafica ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza. Per il caso di naturalizzazione, dunque, non sarebbe possibile provare la residenza in altro modo, se non attraverso la prova di essere iscritto presso l'anagrafe del Comune di residenza per il tempo previsto dalla norma.

Tale orientamento è stato fortemente criticato¹⁸⁵, soprattutto sulla base della considerazione che il giudice amministrativo risulta spesso poco sensibile alle questioni anagrafiche, di cui normalmente si occupa il giudice ordinario, essendo l'iscrizione anagrafica oggetto di un diritto soggettivo. Questa scarsa consapevolezza della funzione anagrafica e questa poca dimestichezza nella materia rendono opinabile la scelta dei giudici amministrativi di richiedere tassativamente la prova dell'iscrizione anagrafica.

Secondo il giudice amministrativo, la residenza anagrafica diverrebbe un indice di integrazione dello straniero e, dunque, la mancanza dell'iscrizione anagrafica per periodi significativi del soggiorno in Italia denoterebbe il difetto di una solida integrazione nella società e potrebbe dunque giustificare una valutazione negativa della domanda di naturalizzazione.

Tuttavia, diverso sarebbe il caso in cui vi fosse vuoto anagrafico di breve durata, spesso nemmeno imputabile al richiedente, ma dovuto ad una disfunzione amministrativa oppure ad uno spostamento all'interno del territorio nazionale. Alla luce di ciò, sarebbe scorretto considerare qualsiasi tipo di interruzione nella continuità della residenza come una mancata integrazione del richiedente.

A ben vedere, la norma presenta anche dei profili di incostituzionalità, per violazione del principio costituzionale di ragionevolezza. Pare del tutto irragionevole infatti che lo straniero che veda rigettata la sua domanda di concessione della cittadinanza per naturalizzazione, debba nuovamente attendere il maturarsi del periodo di continuità anagrafica ininterrotta in modo da consentire la riproposizione della domanda. In dottrina

¹⁸⁵ In particolare da P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Alcune criticità*, cit., p. 15.

ci si chiede infatti se vi sia una connessione tra il mezzo predisposto (la continuità anagrafica) e il fine perseguito (ovvero l'accesso alla cittadinanza dei soli stranieri ben integrati nella comunità). A dire il vero, il requisito dell'iscrizione anagrafica non risulta essere il requisito che più denota l'integrazione del richiedente. Inoltre, in letteratura¹⁸⁶ c'è chi ritiene irragionevole il fatto che la norma non preveda la possibilità di considerare soddisfatto il requisito, nel caso in cui il richiedente dimostri di essere stato in precedenza iscritto e, per il periodo in cui non sia stato iscritto, provi la sua residenza effettiva e legale nel territorio attraverso buste paga, contratti di lavoro, certificati di qualsiasi tipo, come avviene per il caso di acquisto della cittadinanza ex art. 4, comma secondo della legge sulla cittadinanza.

Sarebbe più opportuno, dunque, che la valutazione della p.a., nell'esercizio del suo potere discrezionale, tenesse conto della durata e delle effettive circostanze del vuoto anagrafico. Il legislatore – o meglio il regolamento – ha deciso di allontanarsi dalla valutazione del caso concreto del richiedente, operando invece un automatismo, in forza del quale un'interruzione della continuità anagrafica di alcuni mesi ha lo stesso effetto di un buco anagrafico di diversi anni. Questo appiattimento rispetto alla regola pare lesivo dell'interesse del richiedente ad acquisire lo *status civitatis*.

De iure condendo, potrebbe essere opportuna una norma che recepisca in una disposizione legislativa l'interpretazione adottata con circolare del gennaio 2007 del Ministro dell'interno in cui viene dichiarato che “eventuali assenze temporanee non dovranno essere ritenute pregiudizievoli ai fini della concessione dello *status civitatis*, quando l'aspirante cittadino che si sia dovuto recare all'estero, abbia comunque mantenuto in Italia la propria residenza legale, nonché il centro delle proprie relazioni familiari e sociali. Tali periodi determinati dalla necessità di studio di lavoro di assistenza alla famiglia di origine di cure mediche dovranno essere adeguatamente comprovati con l'idonea documentazione che lo straniero dovrà produrre ad integrazione dell'istanza”¹⁸⁷, estendendo la non ostatività delle brevi interruzioni della residenza anche alla ipotesi dei “buchi” nella iscrizione, pur mantenendo l'iscrizione anagrafica come prova prevalente della residenza.

¹⁸⁶ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I profili di illegittimità*, cit. pp. 18-19

¹⁸⁷ Circolare n. K.60.1, 5 gennaio 2007.

Il problema sinora evidenziato si ripresenta nella pratica, essendo tuttora molto numerosi i casi di inammissibilità e di rigetto dell'istanza a causa della mancanza del requisito della residenza legale. Tra questi, si cita il caso del signor E. A. Hayane., che dopo aver risieduto in Italia per oltre 15 anni (dal 1989), ha ricevuto un provvedimento di diniego della concessione della cittadinanza italiana, sulla base degli atti istruttori e del parere contrario espresso dal Prefetto di Bologna. Dalla sentenza del T.A.R. Lazio¹⁸⁸ si può comprendere come l'Hayane sia stato destinatario di un provvedimento negativo a causa della interruzione della residenza nel territorio nazionale per soli cinque mesi, dal maggio 1998 all'ottobre dello stesso anno. Infatti, il richiedente era stato cancellato dall'anagrafe del Comune dove prima risiedeva, anche se aveva dichiarato la nuova domiciliazione nel Comune limitrofo, nel quale si era spostato per svolgere l'attività di tappezziere e lì aveva stabilito la sua nuova residenza, ritenendo quindi di aver espletato ogni incombenza relativo alla trasparenza dei propri movimenti sul territorio nazionale.

Nonostante il richiedente potesse dare prova della permanenza *de facto* nel territorio italiano, attraverso le buste paga del luogo di lavoro, il T.A.R. ha deciso di respingere il ricorso avverso il rigetto della concessione di cittadinanza, e confermare il diniego di cittadinanza. Il tipico ragionamento dei giudici amministrativi che si rinviene nelle pronunce è che non si ritiene utile per integrare il presupposto della "residenza legale ultradecennale" il mantenimento di un'interrotta situazione residenziale di mero fatto, e essendo invece necessario che la stessa sia stata accertata in conformità alla disciplina interna in materia di anagrafe. Questo esclude che si possa provare la presenza sul territorio *aliunde*, mediante l'allegazione di altri documenti. Secondo i giudici, quindi, l'interessato non può provare la residenza attraverso prove diverse dalla certificazione anagrafica, perché la legge (l'art. 1, d.P.R. n. 362 del 1994 e l'art. 1 comma 2 lett. a), d.P.R. n. 572 del 1993) demanda ai registri anagrafici l'accertamento della popolazione residente e impone che la prova della residenza sia fornita attraverso l'esibizione del certificato di iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente.

Quanto appena descritto rappresenta l'esemplificazione pratica delle criticità evidenziate in linea teorica nel paragrafo. Va ricordato che spesso l'amministrazione riconduce la mancanza di iscrizione anagrafica ad un difetto di integrazione, non ragionando in realtà sulla possibilità che il trasferimento del richiedente da un Comune ad un altro possa

¹⁸⁸ Tar Lazio, sez I- ter, n. 4134/2013.

rappresentare un evento di maggiore integrazione (nel caso in cui, ad esempio, il soggetto abbia trovato un impiego più stabile e vantaggioso economicamente). La valutazione della amministrazione si riconferma essere una valutazione che si arresta al rigido formalismo sulla presenza o meno dell'iscrizione anagrafica per il periodo di tempo richiesto.

Si auspica che in un futuro la rigidità dell'amministrazione lasci spazio ad una valutazione caso per caso, soprattutto con riferimento alle situazioni di interruzione della continuità molto brevi e sporadiche nel tempo.

3.7 La conoscenza della lingua italiana

Oltre al requisito della residenza legale, il legislatore si è preoccupato di inserire fra i requisiti per la concessione della cittadinanza anche la conoscenza della lingua italiana, come indice della compiuta integrazione dello straniero.

L'introduzione di questo requisito è opera della legge di conversione del decreto legge n. 113/2018, che ha introdotto il requisito del possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana per le domande presentate, ai sensi degli artt. 5 e 9 della legge n. 91 del 1992, a decorrere dal 4 dicembre 2018.

Già prima dell'introduzione del requisito nella legge sulla cittadinanza, i giudici amministrativi ritenevano che una scarsa conoscenza della lingua italiana potesse essere sintomo di una mancanza di integrazione. Ciò è dimostrato in numerose sentenze¹⁸⁹, tra cui la sentenza T.A.R. Lazio, sez. I, sent. 9 agosto 2018 n. 9061, in cui viene espressamente dichiarato che la scarsa conoscenza della lingua italiana, orale e scritta costituisce un elemento determinante nella valutazione della non ancora sufficiente integrazione dello straniero nel tessuto sociale e nella comunità nazionale. Secondo i giudici non pare irragionevole la valutazione operata dall'amministrazione circa la non completa integrazione nella collettività nazionale se il richiedente dimostra la “non piena conoscenza della lingua, presupposto fondamentale della integrazione.”

Ma anche in casi più recenti, il giudice ha confermato questa linea di pensiero, richiamando espressamente anche le relazioni delle Questure e delle Prefetture. Ad esempio, nella sentenza del T.A.R. Lazio, n. 2435/2022 i giudici hanno riportato quanto

¹⁸⁹ Tra le tante sentenze con le quali i giudici hanno respinto il ricorso avverso il provvedimento di diniego, motivato dalla scarsa conoscenza della lingua italiana si vedano T.A.R Lazio, sez. I, sentenza 23.7.2018 n. 8318; T.A.R. Lazio, sez II quater, n. 4384/2015; T.A.R. Lazio, II quater, n. 8693 del 2013.

dichiarato nella relazione della Questura di Livorno, che, al pari della Prefettura, aveva formulato un parere sfavorevole alla concessione dello *status civitatis*. Dalle suddette relazioni traspariva che il richiedente aveva una conoscenza della lingua italiana del tutto insufficiente, in modo particolare di quella scritta e inoltre, si riteneva che lo stesso non avesse un'adeguata conoscenza dei principi fondamentali dell'ordinamento. Per questo, il parere della Questura finiva con il dichiarare che il richiedente non aveva dimostrato di aver acquisito le conoscenze linguistiche e culturali necessarie ad avere un reale percorso di integrazione nella società¹⁹⁰.

Per dimostrare la conoscenza della lingua italiana pari al livello B1 del QCER, all'atto della presentazione dell'istanza i richiedenti sono tenuti ad attestare il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario in Italia o all'estero, riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. In alternativa, gli interessati sono tenuti a produrre apposita certificazione attestante il livello richiesto di conoscenza della lingua italiana, rilasciata da uno dei quattro Enti certificatori riconosciuti dai cennati Ministeri: si tratta dell'Università per stranieri di Perugia, dell'Università per stranieri di Siena, dell'Università di Roma Tre e della Società Dante Alighieri e della connessa rete nazionale e internazionale di istituzioni ed enti convenzionati, rintracciabili nelle informazioni pubblicate sui siti dei medesimi Dicasteri ed Enti certificatori. Qualora il titolo di studio o la certificazione siano rilasciati da un Ente pubblico, i richiedenti dovranno autocertificarne il possesso, indicando gli estremi dell'atto, mentre se si tratta di un istituto paritario ovvero di un Ente privato, essi dovranno produrne copia autenticata. Da tale specifico onere di attestazione sono esclusi coloro che hanno sottoscritto l'accordo di integrazione¹⁹¹, di cui all'articolo 4-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 e

¹⁹⁰ T.A.R. Lazio, sez. I ter, n. 2435/2022

¹⁹¹ L'accordo di integrazione è in entrato in vigore nel nostro ordinamento il 10 marzo 2012, tramite il "Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato", emanato con d.P.R. 14 settembre 2011, n.179. Sostanzialmente, si tratta di un accordo tra il cittadino straniero non appartenente all'Unione europea (ma regolarmente soggiornante) e lo Stato che lo accoglie, contenente reciproci impegni: da parte dello Stato, quello di assicurare il godimento dei diritti fondamentali e di fornire gli strumenti che consentano di acquisire la lingua, la cultura ed i principi della Costituzione italiana; da parte del cittadino straniero, l'impegno al rispetto delle regole della società civile, al fine di perseguire, nel reciproco interesse, un ordinato percorso di integrazione. Con sua la sottoscrizione invece lo straniero si impegna ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata (equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento), una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica, della cultura civica e della vita civile in Italia (con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali) e, laddove presenti, a garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori.

al d.p.r. n. 179/2011, e i titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di cui all'articolo 9 del medesimo decreto legislativo, i quali dovranno soltanto fornire, al momento della presentazione dell'istanza, gli estremi rispettivamente della sottoscrizione dell'accordo e del titolo di soggiorno in corso di validità, in quanto la legge già presuppone una valutazione della conoscenza della lingua italiana. Pertanto, sono state rigettate tutte le istanze di cittadinanza per matrimonio e per residenza presentate dal 5 dicembre 2018 in poi, prive delle autocertificazioni o attestazioni sopraindicate. Le domande già acquisite in Sicitt sono state invece dichiarate inammissibili, previo preavviso ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge 241/1990.

La disciplina finora esposta non pare essere criticabile dal punto di vista della *ratio*, dal momento l'idea della lingua come "fattore di integrazione" è condivisibile, fungendo la lingua da tramite per i rapporti sociali: essa svolge un ruolo chiave per raggiungere l'obiettivo dell'inclusione, giacché nessun percorso di integrazione, inclusione e di inserimento lavorativo può prescindere dalla capacità comunicativa nella lingua del paese di accoglienza.

Ciò che appare opinabile, tuttavia, è la mancata previsione legislativa di un'esenzione a beneficio delle persone anziane e di quelle con disabilità o disturbi nell'apprendimento. Tale questione era già stata affrontata con riferimento al permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo: in quell'occasione era intervenuto il decreto 4 giugno 2010, relativo alle modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, che andava a chiarire i casi di esenzione dall'obbligo di superamento di un test di conoscenza della lingua, tra cui l'ipotesi dello straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da handicap, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica.

Tale previsione, però, non è stata recepita nell'articolo 9.1 della legge n.92/1992, articolo che peraltro si presenta del tutto autosufficiente e immediatamente applicabile e che non necessita un riempimento di contenuto da parte di un decreto ministeriale.

Questa pare essere una questione non priva di implicazioni sul piano pratico, dato che il mancato raggiungimento del livello B1 porterebbe a pregiudicare l'acquisto della cittadinanza per un soggetto anziano, con difficoltà, con disabilità, sia fisiche (ad esempio una persona non vedente), sia psichiche.

La questione non sembra allontanarsi troppo dalle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale¹⁹² in tema di mancata esenzione dal giuramento della persona affetta da grave disabilità. Anche in quel caso si era statuito che la mancanza di esenzione a favore di coloro che non sono in condizione di giurare “può determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale”. Lo stesso pare prospettarsi nell’ipotesi riguardante il requisito linguistico: sono ben individuabili i profili di probabile incostituzionalità della norma, dal momento che l’articolo 9.1 non prevede l’esonero del requisito di conoscenza della lingua per coloro che dimostrino con idonea documentazione di non essere oggettivamente in grado di raggiungere il livello B1 richiesto dall’articolo 9.1.

Questa mancanza potrebbe essere colmata non necessariamente dal legislatore, ma anche dalla stessa amministrazione, che potrebbe prevedere una disciplina di dettaglio tecnica, che determini le modalità di accertamento del diritto all’esonero.

3.8 Il requisito della disponibilità di redditi sufficienti.

Nel giudizio ampiamente discrezionale che l’amministrazione svolge ai fini della concessione della cittadinanza italiana rientra anche l’accertamento della sufficienza del reddito, della disponibilità di adeguati mezzi economici di sostentamento, nonché il regolare adempimento degli obblighi fiscali e la possibilità di adempiere ai doveri di solidarietà economica.

Come è stato già ricordato, l’art. 9 della legge n. 91 del 1992 prevede la concessione della cittadinanza italiana allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica, ma nulla dice a proposito della soglia reddituale minima da raggiungere per l’ottenimento della cittadinanza, né della tipologia delle entrate che possono concorrere per determinare l’ammontare complessivo. Su impulso del d.m. 22 novembre 1994, poi trasformato in via pretoria in un vero e proprio requisito, il reddito minimo è andato quindi ad inserirsi fra i requisiti necessari ai fini della cittadinanza e, di conseguenza, la pubblica amministrazione ha dovuto determinare con maggiore precisione i limiti e il contenuto di tale requisito.

¹⁹² Corte Cost., sentenza 7 dicembre 2017, n. 258

Il Ministero, in forza della circolare K.60.1 del 5.1.2007, ha fatto riferimento all'art. 3 del d.l. n. 382 del 1989 che stabilisce un limite reddituale sotto il quale si ha diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Questo parametro, cui si conforma l'amministrazione, individua una soglia 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"¹⁹³.

Il Consiglio di Stato ha più volte dichiarato che l'accertamento della sufficienza del reddito risulta essere "funzionale a primarie esigenze di sicurezza pubblica, considerata la naturale propensione a deviare del soggetto sfornito di adeguata capacità reddituale"¹⁹⁴, ma, sempre secondo i giudici, 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. In particolare si richiama il 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.

Inizialmente l'orientamento prevalente guardava alla capacità reddituale personale del richiedente, per cui risultavano inidonei tutti i soggetti che non disponevano di *propri* mezzi di sostentamento. Ciò risultava essere discriminatorio nei confronti di categorie di soggetti che non esercitavano attività remunerate, ma che d'altra parte non costituivano nemmeno un "peso" per lo Stato, in quanto sostenuti dal nucleo familiare. Molte delle istanze presentate venivano così respinte, sulla base delle valutazioni negative dell'amministrazione, secondo cui il "dovere di solidarietà" si manifestava essenzialmente mediante l'assolvimento degli obblighi fiscali e, pertanto, una persona che non disponeva di redditi propri soggetti ad imposizione fiscale non era in grado di dare il suo contributo di solidarietà alla vita collettiva e non poteva conseguire la cittadinanza.

Per questo, i giudici amministrativi, già dai primi anni del 2000 iniziarono ad ampliare il concetto di reddito, riferendolo non più solo alla persona, ma all'intero nucleo familiare di cui il richiedente faceva parte. Ad esempio il T.A.R. Lazio¹⁹⁵, sezione I-ter, già nel

¹⁹³ Tra le molte sentenze, Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2000, n. 3958; T.A.R. Lazio - Roma, sez. II, 2 febbraio 2015, n. 1833.

¹⁹⁴ T.A.R. Lazio, sez. V bis, n.1992/2023; Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2011, n. 766; id., 16 febbraio 2011, n. 974

¹⁹⁵ T.A.R. Lazio, sez. I-ter, n. 5041/2005

2005 accoglieva il ricorso avverso un provvedimento di diniego della concessione della cittadinanza per carenza del requisito di reddito, riconoscendo che la ricorrente, appena maggiorenne e studentessa maturanda, non era titolare di un reddito proprio, ma poteva beneficiare del sostegno economico dei genitori, entrambi titolari un reddito superiore al parametro previsto. Sulla scia di questa pronuncia, si sono susseguite ulteriori sentenze in questo senso, che andavano a considerare il reddito del nucleo familiare, limitatamente però alle ipotesi in cui il soggetto non avesse ancora acquisito una posizione di indipendenza lavorativa e reddituale o verso coloro che svolgevano un lavoro casalingo¹⁹⁶.

Tenendo conto di questo indirizzo, nel 2007, è stata emanata la circolare K.60.1 dall'allora Ministro dell'interno, Giuliano Amato che sulla scia di suddette pronunce ha permesso di valutare il limite del reddito con riferimento al nucleo familiare. Da quel momento in poi, la valutazione del reddito necessario per la naturalizzazione non sarebbe più stata fatta prendendo in considerazione la sola posizione individuale del richiedente, ma guardando anche al reddito dell'intero nucleo familiare. In questo modo si aprì la possibilità anche a casalinghe, a studenti, o ad anziani sostenuti dai familiari, di presentare istanza per l'acquisto della cittadinanza.

È bene sottolineare che il concetto di solidarietà familiare, a cui quella giurisprudenza ha attribuito un particolare rilievo, prescinde dalla residenza anagrafica. Invero, la giurisprudenza ha ritenuto che la stessa prestazione dell'obbligo alimentare, ai sensi dell'art. 433 c.c. prescinde dalla esistenza, o meno, di un medesimo nucleo familiare anagrafico, per cui ben potrebbero i redditi di un figlio, sebbene già destinati al sostentamento di un proprio autonomo nucleo familiare, concorrere a contribuire almeno parzialmente alla capacità reddituale del padre. Ciò è affermato nella sentenza n. 1698/2022 del T.A.R. Lazio, sez. V-*bis*, in cui i giudici accolgono il ricorso avverso il diniego di cittadinanza di un cittadino straniero, il quale si è visto respingere la domanda di cittadinanza a causa della non sussistenza delle condizioni reddituali minime, nonostante egli avesse espressamente dichiarato che il figlio maggiorenne “concorre al reddito familiare”, a nulla rilevando il fatto che questi non fosse incluso, al tempo dell'istanza, tra i componenti della famiglia anagrafica.

¹⁹⁶ Si vedano le sentenze T.A.R. Veneto, sez. III, n. 1802/2006, T.A.R. Friuli Venezia Giulia, n. 504/06

Diversamente, il medesimo Tribunale ha respinto il ricorso relativo alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione di un cittadino che aveva computato, ai fini del raggiungimento delle soglie reddituali previste, anche il reddito del cugino, facente parte del nucleo familiare come risultava anche dal certificato di stato di famiglia allegato all'istanza. In quell'occasione i giudici hanno dichiarato che il Ministero ha ritenuto di non poter computare, nel reddito complessivo del nucleo familiare, anche quello percepito dal cugino del ricorrente; il reddito complessivo "non può ricomprendere anche quello percepito dal cugino del ricorrente, in quanto il legame di parentela non rientra tra quelli previsti dall'articolo 433 c.c."¹⁹⁷

I giudici non si interessano della condizione lavorativa dello straniero, che peraltro sarebbe indicativa del livello di integrazione raggiunta, ma si concentrano per lo più sul concetto del "possesso di mezzi di sussistenza idonei"¹⁹⁸ e sulla condizione economica più recente dello straniero, rispetto alla quale svolgono una valutazione prognostica circa la capacità di produzione del reddito in prospettiva futura. Il ruolo della Prefettura, quindi, è quello di stabilire se il richiedente "goda non solo nell'attualità, ma anche come ragionevole previsione per il futuro"¹⁹⁹ di adeguate fonti di sostentamento, dando prova di potersi inserire stabilmente e con profitto nella comunità.

Infatti, per quanto riguarda il periodo preso in esame per la valutazione del requisito reddituale, i giudici amministrativi ritengono che si debba tener conto di quello già maturato al momento della presentazione della domanda, che deve essere corredata dalla dichiarazione dei redditi dell'ultimo triennio, come prescritto dal d.m. 22.11.1994, adottato in attuazione dell'art. 1 co. 4 del DPR 18 aprile 1994, n. 362. Molte richieste di concessione della cittadinanza sono state respinte proprio per questo motivo: l'aspirante cittadino non presentava il raggiungimento della soglia reddituale al momento della presentazione della domanda e solo in un secondo momento raggiungeva l'autosufficienza reddituale.

A tal riguardo, i giudici amministrativi sottolineano che i requisiti prescritti per l'ottenimento di un beneficio debbono essere posseduti già all'atto della presentazione dell'istanza e mantenuti sino al momento della decisione sulla stessa da parte dell'autorità

¹⁹⁷ T.A.R. Lazio, sez. V bis, n. 1590/2022

¹⁹⁸ Cons. di Stato, sez. IV, n. 3829/2001

¹⁹⁹ Cons. di Stato, sez. III, n. 3306/201

procedente²⁰⁰. Questo, sulla base del regolamento di esecuzione della legge n. 91/1992 che, all'art. 4, comma 7, prevede che i requisiti debbano permanere in capo all'istante fino alla prestazione del giuramento. Ciò denota chiaramente che il reddito, pur non essendo inserito tra i requisiti previsti dalla legge sulla cittadinanza, nella sostanza viene considerato tale.

Secondo il giudice amministrativo, si tratta di applicare al requisito del reddito il principio generale per cui le condizioni richieste per il conseguimento di un beneficio devono essere posseduti al momento della presentazione della domanda e per l'intero "periodo di osservazione", rappresentato dal periodo che va dal triennio antecedente la domanda fino al momento del giuramento del nuovo cittadino. Dunque, non potrebbe assumere rilevanza la capacità di autosostentamento proprio e della propria famiglia postuma, a partire dagli anni successivi alla proposizione della domanda.

Questo non significa, però, che la pubblica amministrazione possa compiere un cammino a ritroso negli anni, fino a trovare l'annualità nella quale il cittadino straniero non ha percepito redditi sufficienti. Il T.A.R. Lazio si è pronunciato in questo senso in un caso che riguardava un cittadino egiziano, il quale si era visto rigettare la domanda di concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f) l. n. 91/1992 per mancanza delle condizioni reddituali minime. I giudici del T.A.R. Lazio hanno tuttavia considerato illegittima la valutazione compiuta dall'amministrazione riguardante l'idoneità reddituale di dieci anni prima. I giudici in quell'occasione hanno dichiarato che lo scopo dell'accertamento del requisito reddituale è quello di verificare se il cittadino straniero disponga di mezzi per sé e per la propria famiglia che gli permettano di non gravare sul bilancio dello Stato in caso di acquisizione della cittadinanza italiana. Pertanto, i giudici in quell'occasione hanno dichiarato che "ciò che rileva maggiormente è la condizione economica più recente, tenuto conto che sulla base di questa l'Amministrazione può validamente compiere la valutazione prognostica sulla perdurante capacità di produzione del reddito nel tempo"²⁰¹.

In conclusione, si deve sottolineare che la prassi amministrativa e giurisprudenziale, prevedendo tale requisito ai fini della concessione della cittadinanza per naturalizzazione,

²⁰⁰ cfr. Consiglio di Stato sez. I, parere n. 240/2021; TAR Lazio, sez. V bis, n. 1724/2022 nel senso che lo straniero deve dimostrare di possedere una certa stabilità e continuità nel possesso del requisito; questo non viene meno in caso di flessioni meramente transitorie e suscettibili di recupero in breve tempo.

²⁰¹ TAR Lazio, sez. II quater, 19 marzo 2012, n. 2645

seguono “lo stereotipo dell’immigrato *undeserving poor*”²⁰², che tendenzialmente è povero e con una personalità deviante: seguendo questa linea di pensiero, peraltro in linea con l’ideologia neoliberista, i diritti vanno meritati, anche contribuendo al loro costo. Di conseguenza, chi non riesce a contribuire al finanziamento dello Stato, attraverso la propria capacità reddituale, non ha pienamente diritto di diventarne parte.

Questa concezione utilitaristica degli aspiranti cittadini fa sì che si dipinga lo straniero o come risorsa oppure come “potenziale peso” per lo Stato sociale: lo afferma anche il Consiglio di Stato sostenendo che “lo straniero che vuole inserirsi nella collettività nazionale deve contribuire al progresso, anche materiale, del paese e non gravare fin dall’inizio sulle spese dello Stato”²⁰³. Il neo cittadino ideale è dunque un contribuente che dà alla comunità italiana più di quanto non riceva in cambio: risulta essere meritevole solo se produce “un reddito che accresca le risorse del paese stesso sotto il profilo sia produttivo che contributivo e non gravi, al contrario, sugli oneri di solidarietà sociale previsti per i soggetti indigenti”²⁰⁴.

Questa visione sembra allontanarsi dall’idea costituzionale di solidarietà, secondo cui l’obbligo di concorrere alle spese pubbliche è legato alla capacità contributiva di ciascuno, in base a criteri di proporzionalità e progressività (art. 53 Cost.). Tra l’altro la Corte costituzionale ha ripetutamente esteso l’accesso ai diritti sociali anche agli stranieri, legando tale accesso al bisogno reale e non alla pregressa contribuzione o al reddito.

Per questo e per altri motivi in dottrina si ritiene che il requisito attinente al reddito sia di fatto superato, perché ripetitivo di requisiti già verificati in sede di autorizzazione al soggiorno e privo di ogni significato concreto. Si è osservato che il requisito di reddito dovrebbe considerarsi come requisito già assorbito, giacché viene richiesto e verificato anche al momento del rilascio del titolo di soggiorno dello straniero extracomunitario o comunitario che domanda di ottenere la cittadinanza. Inoltre, si è notato che lo stesso requisito si fondava sull’idea che il neocittadino non dovesse costituire un potenziale utente delle prestazioni economiche di assistenza sociale, ma tale presupposto è venuto meno, dal momento che le prestazioni assistenziali sono state estese alla gran parte degli stranieri regolarmente soggiornanti ed in ogni caso quegli stranieri potenziali acquirenti

²⁰² F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, 2014, p. 114.

²⁰³ Cons. di Stato, sez. IV, n. 3958/2000

²⁰⁴ T.A.R. Lazio I-ter, 2 luglio 2009, n. 6397

della cittadinanza italiana: gli stranieri cittadini di Paesi membri dell'Unione europea in base alle norme comunitarie per ottenere la residenza legale in un altro Stato membro devono semplicemente dimostrare di disporre di un reddito minimo non inferiore all'importo dell'assegno sociale, ma poi hanno diritto a ricevere il medesimo trattamento assistenziale previsto per i cittadini italiani, mentre gli stranieri extracomunitari in base all'art. 41 t.u.imm., godono della parità di trattamento con i cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni economiche di assistenza sociale dopo un anno di soggiorno regolare, parità che diventa totale allorché essi dispongano di un permesso di soggiorno per lungo residenti che è rilasciato a tempo indeterminato dopo cinque anni di residenza regolare ininterrotta²⁰⁵.

Bisogna osservare che, comunque, resta nella discrezionalità dell'amministrazione valutare se, in concreto, le condizioni della famiglia siano tali da far ritenere che l'interessato goda non solo nell'attualità, ma anche come ragionevole previsione per il futuro, di un sostegno economico adeguato. L'amministrazione potrà dunque valutare discrezionalmente se il reddito familiare sia quantitativamente sufficiente, prevedibilmente stabile, di provenienza lecita, e regolarmente dichiarato ai fini fiscali.

3.9 La valutazione di potenziale pericolosità per la sicurezza dello Stato: il problematico giudizio prognostico di idoneità e di capacità di rispettare le regole di civile convivenza e i valori identitari dello Stato

La concessione della cittadinanza può essere negata anche nell'ipotesi in cui la pubblica amministrazione, nell'esercizio del suo potere valutativo e discrezionale, riscontri comportamenti, stili di vita o frequentazioni dell'aspirante cittadino, che siano sintomatiche di condotte potenzialmente pericolose per l'ordinamento statale. Infatti, i motivi di diniego della cittadinanza inerenti la sicurezza della Repubblica non sono legati necessariamente a condanne o precedenti penali, o anche solo a pendenze giudiziarie a carico del richiedente, ma possono derivare anche da elementi puramente indiziari, relativi a specifiche frequentazioni dell'istante, alla sua appartenenza a movimenti

²⁰⁵ P. BONETTI, *Osservazioni sul testo unificato delle proposte di legge di modifica della legge n. 91/1992 in materia di cittadinanza italiana*, in www.asgi.it, 2007.

estremisti²⁰⁶ o comunque alla sua condivisione di valori “che possano mettere in pericolo la comunità nazionale”²⁰⁷.

Tali motivi spesso sono compendati in formule sintetiche oscure, per cui il più delle volte non risultano essere conoscibili dal richiedente le vere motivazioni per cui viene considerato un soggetto pericoloso per la sicurezza della Repubblica.

Qui entrano in conflitto due sfere di interesse: da un lato, la potestà discrezionale della pubblica amministrazione nei procedimenti inerenti la concessione della cittadinanza e l’interesse dello Stato a non estendere la cittadinanza a soggetti potenzialmente pericolosi per l’ordinamento, e, dall’altro, il diritto di difesa spettante al singolo straniero che si vede negare la cittadinanza, il quale deve poter conoscere cosa gli si contesta e il motivo in ragione del quale non è possibile concedergli la cittadinanza. Secondo i giudici, la sicurezza della Repubblica è interesse di rango superiore rispetto all’interesse di uno straniero ad ottenere la cittadinanza italiana ed il riconoscimento della cittadinanza presuppone che non vi sia alcun dubbio circa la piena adesione ai valori costituzionali su cui la Repubblica si fonda²⁰⁸.

L’argomento è senza dubbio di grandissima attualità: in un clima sociale e politico dove regna il sospetto verso gli stranieri immigrati, sono numerosi i dinieghi della cittadinanza basati su questa motivazione. Piuttosto frequenti risultano le sentenze che respingono le censure dei ricorrenti sulla valutazione della loro contiguità a movimenti pericolosi per la sicurezza della Repubblica e sulla insufficiente o secretata documentazione al riguardo. Peraltro, si deve evidenziare che il giudizio relativo ai motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica è una valutazione che non volge lo sguardo solo al passato del richiedente, ma guarda decisamente anche al futuro dello stesso, nell’ottica di inserimento di quel soggetto nella comunità. È indubbio che questa sia una valutazione di tipo prognostico “che escluda che il richiedente possa successivamente creare inconvenienti o, addirittura, commettere fatti di rilievo penale”²⁰⁹.

I giudici amministrativi ritengono doveroso che lo Stato valuti i rischi che corre nel concedere la cittadinanza ad uno straniero, anche in un’ottica futura. Per questo ritengono corretto che l’istruttoria non si limiti ad accertare i fatti penalmente rilevanti riferibili a

²⁰⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2007 n. 5103.

²⁰⁷ Tar Lazio, sez. II-*quater*, n. 2026 del 2015.

²⁰⁸ Cons. Stato, Sez. III, 14 febbraio 2017 n. 657.

²⁰⁹ T.A.R. Lazio, sez. II *quater*, n. 11771/2009

quel soggetto, ma si estende all'area di prevenzione dei reati²¹⁰, e sottolineano anche che, essendo l'interesse perseguito dall'amministrazione quello di tutelare la sicurezza della Repubblica, si rende giustificabile la valutazione di tipo prognostico effettuata dall'amministrazione, "purché questa sia concretamente ancorata agli esiti delle investigazioni effettuate dagli organismi competenti"²¹¹. Dunque, a parere dei giudici questo giudizio prognostico è legittimo, una volta che si consideri che l'obiettivo della procedura per la concessione della cittadinanza è quello di prevenire il manifestarsi di comportamenti indesiderati e in contrasto all'interesse pubblico da parte del potenziale cittadino. In questo senso - è stato detto - "la prevenzione promuove il sospetto al rango semi-scientifico di calcolo delle probabilità"²¹².

La pubblica amministrazione tiene conto della condotta più che dei reati e delle pene effettivamente erogate, e si spinge a valutare le frequentazioni del richiedente, specialmente quando vengono evocati rischi per la sicurezza della Repubblica. Nei casi in cui entra in gioco una potenziale minaccia di terrorismo internazionale, il "semplice sospetto"²¹³ è sufficiente per negare la cittadinanza. Si solleva però il rischio che questa 'ipervalutazione' sulla sicurezza nazionale finisca per distorcere la funzione dell'istituto (cittadinanza) "orientandolo al perseguimento di obiettivi di repressione penale (o anche solo di prevenzione), secondo un'impostazione teoricamente discutibile, oltre che di dubbia efficacia pratica"²¹⁴.

Si deve sottolineare il carattere del tutto eccezionale di tale motivo di rigetto dell'istanza: come si è osservato nel §3.3, il provvedimento di diniego deve normalmente contenere i motivi alla base della decisione presa dalla amministrazione, deve cioè andare ad indicare tutti i motivi ostativi che hanno impedito la concessione della cittadinanza. Tuttavia, con riferimento al diniego di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza, la giurisprudenza ha più volte rilevato che il provvedimento di diniego della richiesta di cittadinanza italiana per comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, "non deve per forza riportare analiticamente le notizie nello specifico, che potrebbero in qualche modo compromettere l'attività preventiva o di controllo da parte degli organi a ciò preposti, essendo sufficiente l'indicazione delle ragioni del diniego senza dover

²¹⁰ T.A.R. Lazio, sez. II quater, n. 7506/2011

²¹¹ T.A.R. Lazio, sez. I-ter, n. 3227/2021

²¹² F. OLIVERI, *Cittadini mancati*, cit., p. 109.

²¹³ Cons. di Stato, sez VI, n. 1978/2000.

²¹⁴ C. PANZERA, *Cittadinanza*, cit., p. 119,

indicare tutte le valutazioni interne che hanno condotto al giudizio di pericolosità sociale del richiedente²¹⁵. Questo, a scapito del principio di trasparenza, che governa l'*agere* della amministrazione. È evidente che la segretezza delle risultanze dell'istruttoria finisce per limitare pesantemente le possibilità per il richiedente di partecipare efficacemente al procedimento e difendere la propria posizione. Il provvedimento di diniego risulta quindi sufficientemente motivato in questo caso, quando consente anche solo di comprendere l'*iter* logico seguito dall'amministrazione nell'adozione dell'atto, non essendo necessario che vengano espressamente indicate tutte le fonti e i fatti accertati sulla base dei quali è stato reso il parere negativo²¹⁶. La valutazione negativa nel preavviso di rigetto o nel provvedimento negativo ben può essere riassunta con formule sintetiche che, piuttosto che riferire chiaramente i motivi di pericolosità per la sicurezza dello Stato, hanno l'obiettivo di evitare di svelare notizie che potrebbero compromettere anche solo attività di "intelligence" in corso e le connesse esigenze di salvaguardia della incolumità di coloro che hanno effettuato le indagini.

Da ciò consegue che, nella maggior parte dei dinieghi per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, l'aspirante cittadino non riceva nemmeno il preavviso di diniego²¹⁷. I giudici, riconoscendo il carattere secretato delle informazioni raccolte dagli organismi di pubblica sicurezza, talvolta respingono il ricorso avverso i provvedimenti di diniego viziati per omessa comunicazione dell'articolo 10-*bis*, sottolineando l'inutilità che avrebbe avuto tale comunicazione al richiedente, dal momento che questi non potrebbe prendere visione degli atti aventi carattere riservato.

Di conseguenza, si può comprendere come nel caso di diniego di cittadinanza per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, la pubblica amministrazione, oltre ad esercitare un potere ampiamente discrezionale, che può prescindere dal giudizio su eventuali precedenti penali, non è nemmeno tenuta a rivelare i motivi per cui ritiene che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza. Tutto questo solleva molte perplessità, in uno Stato che dovrebbe salvaguardare tanto l'interesse pubblico, quanto il diritto di difesa del privato.

²¹⁵ Cons. Stato, sez. III, n. 5262 del 6 settembre 2018; n. 3206 del 29 maggio 2018.

²¹⁶ Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, II, 22 maggio 2015, n. 7380.

²¹⁷ Si veda capitolo III, §3.2.

Invero, il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. viene considerato sacrificabile alla stregua dell'esigenza di garantire la sicurezza della Nazione in un'ottica di non compromissione delle indagini e di tutela della incolumità dei soggetti a ciò predisposti. A ben vedere, però, tale orientamento risulta eccessivamente restrittivo di un diritto che la Costituzione qualifica come involabile, dal momento che il soggetto nei cui confronti il giudizio di pericolosità viene ad essere formulato si troverebbe in una situazione di impossibilità dell'esercizio del diritto di difesa poiché gli si chiede una "*probatio diabolica*", o meglio impossibile, essendo l'amministrato chiamato a confutare ragioni che non gli sono nemmeno note.

Muovendo dalle sopracitate criticità, la giurisprudenza ha superato il precedente indirizzo nel tentativo di offrire una maggiore tutela, sotto il profilo dell'esercizio del diritto di difesa *ex art. 24* della Costituzione, riconoscendo che nel rispetto del principio della c.d. parità delle armi, al difensore del cittadino straniero deve essere consentita la conoscenza del documento²¹⁸.

A conferma di ciò, nella recente giurisprudenza si è dato prova di come i giudici talvolta dispongano con ordinanza collegiale la necessità di acquisire dall'amministrazione resistente la documentazione istruttoria sulla base della quale è stato emesso il provvedimento impugnato. Si richiede dunque che vengano prodotti in giudizio i documenti di carattere riservato, con l'adozione delle cautele necessarie (*stralci ed omissis*) a tutela delle fonti di informazione. Nell'ipotesi in cui questo non possa avvenire, i giudici chiedono che sia prodotta una relazione, da cui si evincano le specifiche ragioni che possano indurre a ritenere ragionevole la determinazione di non trasmettere i medesimi atti²¹⁹.

Ci si chiede in questa sede se effettivamente lo Stato possa fare una valutazione circa l'appartenenza del richiedente alla "comunità di diritto", eseguendo un giudizio prognostico di questo tipo²²⁰. Pare essere una valutazione circa l'opportunità di accogliere lo straniero in una "comunità di valori" piuttosto che "di diritto". Infatti, lo Stato sembra effettuare una valutazione che riguarda anche la condivisione e il rispetto

²¹⁸ Consiglio di Stato, Sez. III, 19/11/2019 n. 7904

²¹⁹ Con riferimento ai casi in cui i giudici del T.A.R. hanno previsto la necessità, ai fini della decisione, di acquisire la documentazione di carattere riservato, si vedano le ordinanze del T.A.R. Lazio, sez. V-*bis* nn. 4760/2023, 4671/2023, 4672/2023

²²⁰ Tra le tante T.A.R. Lazio, sez. I-ter, n. 1193/2023; Tar Lazio, sez. V-bis, sentenze n. 15956/2022 e n. 13911/2022.

dei valori identitari della Nazione. Ciò risulta difficile, atteso che questi valori non sono di facile individuazione, dal momento che non presentano un contenuto materiale e determinato. Il risultato è quindi una valutazione che andrà a confrontare astrattamente il rispetto per le regole giuridiche, civili e culturali del nostro ordinamento. In particolare la Corte di cassazione a sezioni unite civili ha ricordato che assumono rilievo tutti gli aspetti da cui è possibile desumere l'integrazione del richiedente nella comunità nazionale, partendo dalla conoscenza e dell'osservanza delle regole giuridiche dell'ordinamento, per poi passare per l'osmosi culturale la piena assimilazione dei valori costituzionali, a cominciare dal principio personalistico e da quello solidaristico, e al rispetto della dignità della persona umana²²¹. La giurisprudenza ha cercato in questi anni di riempire di contenuto la definizione di "valori identitari dello Stato", concetto che altrimenti rimarrebbe piuttosto astratto e di difficile comprensione, soprattutto da parte del cittadino straniero. Nel far ciò, però, sembra che lo Stato voglia affermare il suo potere sovrano di selezionare i nuovi cittadini tra gli stranieri più meritevoli. D'altra parte, sembra proprio che lo Stato confonda 'che cosa è un cittadino' e 'cosa *debba* essere un buon cittadino', e innalzi le aspettative in ordine alle qualità e alle attitudini del soggetto che entrerà a far parte della comunità, cosa che non avviene nei confronti del *quivis de populo*. Pare quindi configurarsi una sorta di "super cittadinanza"²²² in cui si richiede all'aspirante cittadino un livello di impegno maggiore rispetto agli altri tipi di cittadinanza.²²³

Di qui si può comprendere come il diniego della concessione della cittadinanza per naturalizzazione per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica sia un fenomeno che, lungi dall'essere sporadico e infrequente, sembra essere molto utilizzato dall'autorità statale per il rigetto delle istanze.

Infatti, numerose domande di cittadinanza sono state respinte per questo motivo, alla luce dell'appartenenza, o la vicinanza, a volte solo presunta dei richiedenti a "movimenti che,

²²¹ Cassazione, sez. un., ord. n. 29297/2021.

²²² B. ANDERSON, *Us & Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 109.

²²³ In particolare, si veda lo studio di E. BADENHOOP, *Responding to the call for the Super Citizen: migrants' ambivalent experiences of naturalization in Germany and the United Kingdom*, in *Citizenship Studies*, Routledge Taylor and Francis group, 2021, nel quale dichiara che la soglia per ottenere la cittadinanza negli ultimi anni è stata innalzata e le aspettative che lo stato ripone sui soggetti richiedenti hanno formato la figura del "super cittadino", che richiede sforzi costanti che vanno oltre il processo di naturalizzazione. Il "super cittadino" punta all'idealizzazione dei migranti naturalizzati come "cittadini per scelta" e questa idealizzazione giustifica il sovraccarico di aspettative per cui i migranti dovrebbero costantemente sforzarsi a diventare dei vantaggi politici, economici e culturali per lo stato-nazione che li accoglie.

per posizioni estremistiche, possano incidere sulle condizioni di ordine e di sicurezza pubblica”²²⁴. Si tratta di una valutazione sotto molti aspetti problematica, a partire dalla stessa definizione di “movimento estremista” o “avente scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica”.

In questo quadro si colloca, ad esempio, il diniego della cittadinanza notificato ad una cittadina straniera per via della vicinanza del coniuge a movimenti islamici estremisti, aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica. Le indagini svolte dalle autorità non portavano ad una formale imputazione nei suoi confronti ma secondo i giudici la comunione di vita che informa il matrimonio induceva a ritenere, secondo la logica del “più probabile che non”, che potessero essere agevolati comportamenti scorretti di alcuni componenti del nucleo familiare ²²⁵.

Il giudizio di pericolosità per la sicurezza della Repubblica quindi può anche non riguardare direttamente il soggetto, ma persone ad esso vicine, come coniugi, parenti, affini. Come nel caso di una cittadina extracomunitaria, residente regolarmente in Italia per anni, a cui è stata negata la concessione della cittadinanza *ex art. 9, comma 1, lett. f)* a causa dell’esistenza di un legame di coniugio con vice-presidente di un’associazione straniera estremista. Tale legame avrebbe potuto agevolare comportamenti ritenuti pericolosi per la sicurezza della Repubblica²²⁶. Anche in questo caso, quindi, viene negata la cittadinanza sulla base della vicinanza a movimenti non compatibili alla sicurezza dello Stato, ipotesi che non riguarda direttamente la persona richiedente, ma la persona con la quale essa ha stretto un legame effettivo che, peraltro, risulta essere concluso da tempo. La richiedente lamentava la mancanza del preavviso di diniego e dichiarava che se avesse ricevuto tale comunicazione, avrebbe potuto presentare le proprie memorie difensive che avrebbero potuto cambiare l’esito del provvedimento, dal momento che il coniuge si era allontanato dalla casa familiare già dal mese di dicembre 2015, senza più farvi ritorno, e che, di conseguenza, al mantenimento della famiglia provvedeva ormai unicamente la richiedente stessa²²⁶.

Del resto, la giurisprudenza ha precisato che deve ritenersi del tutto idonea, per la giustificazione del diniego di cittadinanza, la valutazione del rapporto di parentela con un soggetto contiguo, simpatizzante o comunque idealmente vicino o in contatto con un

²²⁴ Cons. di Stato, sez. VI, n. 1173/2009.

²²⁵ T.A.R. Lazio, sez. I-ter, n. 14265/2022.

²²⁶ T.A.R. Lazio, sez. V-bis 1193/2023.

movimento responsabile di attività gravemente lesive per la sicurezza della Repubblica²²⁷.

In altri casi, oltre a questi, il rapporto con gruppi ‘sospetti’ ha causato il diniego della cittadinanza anche quando il ricorrente ha affermato di avere da tempo interrotto, proprio per ragioni ideologiche, ogni rapporto. Spesso ciò avviene soprattutto con riferimento a persone di fede musulmana, quasi vi fosse una sorta di pregiudizio circa l’impossibilità dei richiedenti di prendere le distanze dal proprio gruppo di origine e di criticare le espressioni della propria cultura, raffigurandoli come irrimediabilmente legati a quell’ambiente, compreso quello familiare.

Non solo rapporti di coniugio, ma anche semplici rapporti indiretti di conoscenza e amicizia con persone poco raccomandabili, possono indurre l’autorità ad emanare un provvedimento di segno negativo, come si può vedere nel caso di un cittadino straniero, in cui il T.A.R. si esprimeva in questo senso, negando la cittadinanza: “il ricorrente di fede -OMISSIS- già indagato nel 2004 per favoreggiamento all’immigrazione clandestina di manodopera straniera è in rapporti di amicizia con soggetti evidenziatisi per le proprie posizioni religiose”²²⁸.

Altre notizie, giunte a conoscenza tramite articoli di giornale, riportano casi simili. Colpisce particolarmente la notizia di un giovane attivista croato che nel 2013 si è visto rigettare l’istanza relativa alla concessione della cittadinanza a causa del ruolo attivo che egli ricopriva all’interno del “No *Dal Molin*”, movimento contrario alla realizzazione della nuova base dell’esercito statunitense nell’aeroporto Dal Molin di Vicenza.

Tirando le somme, dalla disamina di tale motivo di reiezione emergono indubbiamente delle criticità, che portano a chiedersi se il diniego per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica non debba essere in qualche modo modificato, in modo da lasciare meno spazio alla discrezionalità dell’amministrazione nel valutare se effettivamente si tratti di un soggetto pericoloso.

In dottrina, si è anche osservato – in occasione di proposte di riforma della legge sulla cittadinanza – che tale norma è “inutile e contraddittoria”, dal momento che in qualsiasi momento il Ministro dell’interno avrebbe la facoltà di revocare il permesso di soggiorno o negare il rilascio o il rinnovo dello stesso, se davvero vi fossero dei motivi di ordine

²²⁷ Cons. di Stato, sez. III, n. 8084/2022.

²²⁸ T.A.R. Lazio, sez. V bis, n. 13911/2022

pubblico o di sicurezza nazionale, e potrebbe spingersi anche a prevedere l'espulsione o l'allontanamento del soggetto.

A ben vedere, non si riescono a comprendere le ragioni per cui il richiedente, ritenuto innocuo fino a quel momento, diventi una minaccia per la sicurezza dello Stato nel momento in cui avanza la richiesta relativa alla cittadinanza. Peraltro, si deve ricordare che, nonostante il cittadino straniero non ottenga nell'immediato la concessione della cittadinanza, questi potrà ripresentare la domanda dopo aver ricevuto il diniego, potendo nel frattempo soggiornare liberamente nel territorio dello Stato: un controsenso, se il soggetto risulta essere pericoloso per la sicurezza della Repubblica.

3.10 La presenza di condanne penali e la necessità di una valutazione in concreto

Il requisito che, senza dubbio, ha determinato più esiti negativi in ordine ai procedimenti di concessione della cittadinanza, è l'assenza di condanne penali.

Si deve ricordare che è l'articolo 6 della legge n. 91 del 1992 a determinare quali siano le categorie di reati che precludono automaticamente l'acquisto della cittadinanza. Tali ipotesi di reato erano state pensate esclusivamente per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, ma sono state poi estese in via di prassi e dalla giurisprudenza anche ai casi di concessione della cittadinanza per naturalizzazione.

Nell'ipotesi in cui emerga una condanna pregressa in ordine a quei reati di cui all'art. 6, comma 1, la concessione della cittadinanza per naturalizzazione verrà automaticamente respinta, in quanto il legislatore, con tale disposizione, ha già valutato il disvalore sociale e la pericolosità delle condotte riconducibili ai fatti-reato considerati dalla norma, sicché la presenza di condanne per tali illeciti conduce ad una valutazione negativa circa la possibilità del soggetto di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità stessa.

Ma al di là delle ipotesi previste dall'articolo 6 della legge n. 91 del 1992, l'amministrazione ritiene che possano costituire cause legittime di diniego anche altre ipotesi di reato, essendo queste interpretati dalla p.a. e dai giudici amministrativi come indici sintomatici di una non compiuta integrazione nella comunità nazionale.

Si deve infatti ricordare che il provvedimento di concessione della cittadinanza in esame "è atto squisitamente discrezionale di 'alta amministrazione', condizionato all'esistenza

di un interesse pubblico che con lo stesso atto si intende raggiungere e da uno *status illesae dignitatis* (morale e civile) di colui che lo richiede”²²⁹.

Nei casi in cui il soggetto presenta una condanna penale per una ipotesi di reato diversa da quelle contenute nell’articolo 6, sarà necessaria una valutazione in concreto del fatto ad opera della pubblica amministrazione, dovendo essere esclusa ogni forma di automatismo.

Ciò è stato affermato recentemente dal Consiglio di Stato, intervenuto per porre fine ad una prassi che esigeva una assoluta irrepreensibilità della condotta, per cui sarebbe stata da rigettare ogni istanza presentata da soggetto a cui carico vi fosse una condanna penale qualsiasi. Il Consiglio di Stato ha dichiarato che, pur nell’ambito di un’ampia discrezionalità che caratterizza questo tipo di decisioni, la sussistenza di pregresse condanne non può essere considerata automaticamente ostativa in assenza di una concreta valutazione circa le caratteristiche e le modalità dell’episodio di reato e le conseguenze sulla non compiuta integrazione.

Questo perché l’amministrazione è chiamata a valutare se effettivamente la condotta, per le concrete modalità del fatto e per le circostanze del caso non denoti un effettivo sprezzo delle regole di civiltà giuridica, ma costituisca un episodio isolato “non ascrivibile a deliberato e pervicace atteggiamento antisociale, ovvero ad una ostinata, ostentata, ribellione alle regole dell’ordinamento”²³⁰.

Secondo i giudici, quindi, l’amministrazione non potrebbe fondare il proprio giudizio di mancato inserimento sociale sull’astratta tipologia di reato e sulla sua pericolosità presunta, ma dovrebbe valutare tutte le circostanze del fatto concreto, del suo effettivo disvalore e della personalità del soggetto. La pubblica amministrazione dovrà valutare attentamente, raccogliendo più informazioni possibili, l’opportunità di accogliere il soggetto all’interno della comunità. Nel far questo, dovrà osservare in primo luogo se vi siano condanne che mettano in dubbio il rispetto dei valori fondamentali, quali la vita e l’incolumità delle persone, la fiducia e il riguardo per le istituzioni dello Stato e altri beni riconosciuti e tutelati dalla Costituzione. Solo all’esito di una valutazione in concreto dell’ipotesi di reato, che guarda materialmente alle circostanze e alla gravità della condotta, potrà esservi un diniego della concessione della cittadinanza, fondato su un

²²⁹ Consiglio di Stato, sez. III, 07/01/2022, n. 104

²³⁰ Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2019, n. 1837; Cons. Stato, sez. II, 31 maggio 2021, n. 4151

giudizio completo di inaffidabilità e non compiuta integrazione del ricorrente nel tessuto sociale.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato l'importanza di questa valutazione in concreto, dichiarando che laddove si prescindano dalle ipotesi ostative dell'articolo 6 non è possibile richiedere allo straniero un *quantum* di moralità superiore a quella posseduta mediamente dalla collettività nazionale in un dato momento storico, sicché il giudizio sulla integrazione sociale non potrebbe basarsi su un criterio di assoluta irrepreensibilità morale del richiedente nella forma dello *status illesae dignitatis*, che risulta del tutto antistorico e irrealistico e, perciò, umanamente inesigibile da chiunque, straniero o cittadino che sia²³¹.

Con queste parole, il Consiglio di Stato ha voluto sradicare quella visione etica dello Stato "portatore di una morale superiore ed escludente"²³¹, che impediva la concessione dello *status civitatis* a tutti quei soggetti che avevano commesso un qualsiasi reato, anche privo di un particolare disvalore morale o sociale. In qualche modo si era venuto a creare un meccanismo di accesso, per cui potevano entrare a far parte della comunità "elitaria" italiana solo i soggetti più meritevoli, e venivano estromessi gli altri soggetti, "in assenza di un effettivo ed apprezzabile interesse pubblico a tutela della collettività, e per mere fattispecie di sospetto in danno dello straniero"²³².

Questi nuovi parametri, individuati dal Consiglio di Stato, individuano delle direttrici a cui si deve attenere la Pubblica Amministrazione nella valutazione della pericolosità sociale del soggetto e del rispetto della normativa nazionale.

Ciò non significa, però, che la valutazione dell'Amministrazione si sia conformata in tutto e per tutto a questa impostazione: assistiamo tuttora a numerosi dinieghi di cittadinanza da parte del Ministero dell'interno che, in modo meccanicistico, valuta la presenza di reati come una mancata coincidenza tra l'interesse pubblico e quello del richiedente alla concessione della cittadinanza italiana. Non sempre, tuttavia, le valutazioni del Ministero dell'interno vengono considerate esenti da vizi nel relativo procedimento e nelle conseguenti determinazioni finali: lo testimoniano due rilevanti decisioni del Consiglio di Stato le quali hanno censurato l'operato dell'amministrazione e di conseguenza riformato le concordanti sentenze del T.A.R. che lo avevano avallato.

²³¹ Cons. Stato, sez. II, 31 maggio 2021, n. 4151

²³² Cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. III, n. 1837/2019 cit.

La prima sentenza²³³ riguardava un cittadino iracheno, che aveva presentato un'istanza di concessione della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f) l. n. 91 frò 1992 e aveva ricevuto un preavviso di rigetto, in quanto condannato per guida in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi dell'art.187, co. 1, d.lgs. n. 285/1992. Il successivo decreto di rigetto aveva poi confermato l'ipotesi preannunciata dal preavviso di diniego *ex art 10 bis*. Per questo motivo, il richiedente aveva ritenuto di proporre ricorso avverso il decreto di rigetto, davanti il T.A.R. Lazio, sede di Roma.

Il T.A.R. del Lazio aveva confermato il giudizio dell'amministrazione, osservando che "il reato di guida in stato di ebbrezza effettivamente provoca un forte allarme sociale ed è, pur se non grave con riferimento alla pena edittale, connotato da un particolare disvalore rispetto ai principi fondamentali della convivenza all'interno dello Stato nonché posto a tutela (anticipata) della pubblica incolumità".

Si tratta, però, ad avviso del Consiglio di Stato, di una motivazione "postuma", del tutto assente nel provvedimento ministeriale, che non aveva fatto alcun cenno a tale particolare disvalore, ma si era limitato a constatare in modo meccanicistico, pur a fronte del fatto storico di reato e nonostante la intervenuta riabilitazione, la mancata coincidenza tra l'interesse pubblico e quello del richiedente alla concessione della cittadinanza italiana.

I giudici constatano, anzitutto, che era intervenuta da parte del Tribunale della sorveglianza una pronuncia di riabilitazione.

In secondo luogo, la pronuncia osserva che la motivazione non era condivisibile nemmeno nel merito perché la guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze psicotrope, pur costituendo una condotta illecita rispettivamente sanzionata a livello contravvenzionale dagli artt. 186 e 187 del codice della strada, a detta dei giudici "non può ritenersi in sé ostativa al riconoscimento della cittadinanza, soprattutto ove sia intervenuta riabilitazione, se la condotta, per le concrete modalità della condotta e per tutte le circostanze del caso, non denoti un effettivo sprezzo delle più elementari regole di civiltà giuridica, ma costituisca un isolato episodio, non ascrivibile a deliberato, pervicace, atteggiamento antisociale o ad una ostinata, ostentata, ribellione alle regole dell'ordinamento."

²³³ Cons. di Stato, sez. III, n. 1837/2019

Le critiche si appuntano poi sulla valutazione operata dal Ministero dell'interno al quale viene ricordato che non può, nel denegare il riconoscimento della cittadinanza per naturalizzazione richiesto ai sensi dell'art. 9 della l. n. 92 del 1992, fondare il proprio giudizio di mancato inserimento sociale sull'astratta tipologia del reato e sulla sua pericolosità, senza apprezzare tutte le circostanze del fatto concreto. Il Consiglio di Stato aggiunge che sebbene la sua valutazione abbia scopi diversi da quella del giudice penale che ha concesso la riabilitazione del condannato, non per questo essa può esimersi da una considerazione in concreto del fatto.

Insomma, il Consiglio di Stato ribadisce ancora una volta che l'amministrazione è chiamata ad effettuare una valutazione delicata in ordine alla integrazione dello straniero nella società, che non può semplicemente limitarsi ad un giudizio superficiale e incompleto rispetto a fatti storici risalenti, anche se sono penalmente sanzionati. Tali fatti storici vanno contestualizzati in modo da avere una visione complessiva del grado di integrazione dello stesso.

E secondo i giudici è mancata proprio la valutazione in concreto nell'ipotesi considerata, in quanto l'amministrazione si era limitata ad applicare un automatismo preclusivo a fronte di una condotta che però, per quanto penalmente rilevante, è stata oggetto di una decisione favorevole da parte del giudice penale, che ha accordato la riabilitazione del soggetto tenendo conto di tutti gli elementi rappresentati dal richiedente.

Dopo aver ulteriormente ed ampiamente insistito sulla conseguente irragionevole chiusura della collettività nazionale all'ingresso di soggetti che, pur avendo tutti i requisiti per ottenere la cittadinanza, si vedono privare di questo legittimo interesse per mere fattispecie di sospetto, i giudici annullano quindi il provvedimento di diniego, con l'ordine per la pubblica amministrazione di rivalutare l'effettiva pericolosità dello straniero "senza preconcetti e immotivati apriorismi in presenza di una qualsivoglia condanna penale"²³⁴.

Altro caso particolarmente interessante, cui è corrisposto un analogo atteggiamento di censura da parte del Consiglio di Stato²³⁵, riguardava un provvedimento di diniego dell'istanza di naturalizzazione a causa di una condanna a carico dell'istante per incauto acquisto *ex art. 712 c.p.* di un computer, poi risultato oggetto di furto. Il Ministero aveva

²³⁴ Consiglio di Stato, sez. III, sent. n.1837/2019

²³⁵ Cons. di Stato, sez. III, sent. n. 3121/2019

ravvisato in tale fattispecie una non compiuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale e una conseguente dissociazione tra l'interesse pubblico e quello del richiedente al conseguimento dello *status civitatis* italiano. Dal canto suo, il T.A.R. aveva respinto il corrispondente ricorso motivando che tale comportamento ben poteva essere considerato come indicativo “di una personalità non incline al rispetto delle norme penali e delle regole di civile convivenza;”.

I giudici del Consiglio di Stato mostrano anche in questa occasione il loro disaccordo rispetto al contenuto del decreto di rigetto e della sentenza del T.A.R., anche se inizialmente richiamano il potere valutativo circa l'avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale e l'ampia discrezionalità di cui gode la pubblica amministrazione. Tuttavia, i giudici si soffermano sull'onere motivazionale, che deve essere proporzionato e coerente alle specifiche emergenze del caso, sottolineando che il parametro della “motivazione sufficiente” non ha carattere rigido né assoluto. Da qui la prima censura al provvedimento ministeriale il quale non fa alcun cenno né al particolare disvalore della condotta sanzionata rispetto ai principi fondamentali della convivenza sociale e alla tutela anticipata della incolumità pubblica; né alla condizione sociale dello straniero, limitandosi a constatare in modo meccanicistico, a fronte del fatto storico di reato e nonostante la intervenuta estinzione del reato stesso, la mancata coincidenza tra l'interesse pubblico e quello del richiedente alla concessione della cittadinanza italiana. Quanto alla gravità dell'illecito, l'incauto acquisto era avvenuto con modalità che si connotavano di oggettiva lievità la contravvenzione; inoltre, nell'immediatezza della contestazione il ricorrente aveva tenuto una condotta collaborativa con l'autorità inquirente, presentandosi subito agli uffici della polizia postale e riconsegnando l'oggetto acquistato; infine, l'istante non annoverava altri precedenti pregiudizievoli o fatti di rilievo in grado di macchiarne la condotta civile. Dunque, il Ministero non poteva considerare in concreto la condotta sanzionata, delle sue modalità, del suo effettivo disvalore come anche della personalità del soggetto.

Non viene dunque condiviso l'atteggiamento del T.A.R., che riteneva di valutare il comportamento del soggetto come un fatto storico, indicativo di una personalità non incline al rispetto delle norme penali e delle regole di civile convivenza.

Il Ministero dell'interno è stato perciò chiamato a rivalutare se il comportamento dello straniero, alla luce delle concrete modalità del fatto contravvenzionale, in ordine al quale

era comunque intervenuta estinzione, fosse concretamente indice di un mancato inserimento sociale; o se viceversa tale comportamento, alla luce della condotta di vita, della permanenza sul territorio nazionale, dei legami familiari, dell'attività lavorativa e di tutti gli elementi ritenuti rilevanti a tal fine, non dovesse reputarsi insufficiente a denotare quella mancata adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico che preclude la concessione della cittadinanza.

Si nota, infine, come anche condotte molto risalenti nel tempo possono essere oggetto della valutazione del Ministero. Il T.A.R. Lazio lo ha ribadito in una recente sentenza, in cui ha ricordato che in materia di cittadinanza, viene data una particolare importanza ai fatti commessi nel decennio anteriore all'istanza, che costituisce il "periodo di osservazione" in cui devono essere maturati i requisiti per la cittadinanza, ai sensi dell'art. 9 legge n. 91 del 1992, inclusi quelli dell'irreprensibilità della condotta, a esclusione delle fattispecie di particolare gravità, che invece possono essere apprezzate nel loro particolare valore "sintomatico" (violenza e maltrattamenti) anche oltre il decennio, anche laddove si siano prescritti e persino ove sia intervenuta la riabilitazione²³⁶.

3.10.1 Le dichiarazioni non veritiere e l'esibizione di atto falso o contenente dati non più rispondenti a verità

L'aspirante cittadino, nel momento in cui presenta domanda di cittadinanza, è chiamato ad allegare tutti quei documenti utili, al fine di provare la sussistenza dei requisiti previsti *ex lege* e la sua integrazione nel tessuto sociale e nella comunità nazionale. Tra i documenti, alcuni di questi potranno essere prodotti sotto forma di dichiarazioni sostitutive di certificazioni (autocertificazioni) di cui all'articolo 46 del d.P.R. 445/2000²³⁷.

Al procedimento relativo alla cittadinanza è possibile applicare le regole contenute nel d.P.R. 445/2000, per cui i cittadini stranieri extracomunitari possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 del D.P.R. n.445/2000, limitatamente però agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani; se invece il dato richiesto attiene ad atti formati all'estero e non registrati

²³⁶ T.A.R. Lazio, sez. V bis, n. 8046/2022

²³⁷ Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

in Italia o presso un consolato italiano, si dovrà procedere ad acquisirli tramite i certificati prodotti dal Paese straniero, muniti di traduzione e legalizzazione. Il legislatore ha dunque deciso di riservare uno spazio preciso all'uso delle autocertificazioni, limitandolo però a quegli atti riscontrabili da parte di soggetti pubblici italiani.

La circolare n. 3 del 17 aprile 2012, emessa dal Ministro dell'interno e dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, ha chiarito agli uffici delle prefetture la possibilità di ritenere applicabili al procedimento relativo alla concessione della cittadinanza gli articoli della presente legge, in quanto venivano spesso ricondotti ai procedimenti relativi alla condizione dello straniero e all'immigrazione, cui invece non si applica la disciplina di semplificazione della documentazione amministrativa.

Con la circolare Ministero dell'interno n. 4 del 20 gennaio 2009 venivano evidenziate delle problematiche concernenti frequenti casi di riconoscimento della cittadinanza italiana ottenuta presentando certificati falsi o contraffatti e si richiamava gli ufficiali a porre la massima cautela nell'espletamento dei compiti spettanti al fine di contrastare e prevenire il fenomeno della falsificazione degli atti. La circolare sottolineava una questione presentata già negli anni precedenti²³⁸, concernente l'incremento di casi di falsificazione e/o contraffazione di documenti e certificazione dello stato civile, utilizzati dai soggetti che richiedevano il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, soprattutto se provenienti dall'America latina. Il caso dunque riguardava principalmente "false dichiarazioni di non rinuncia alla cittadinanza italiana" rilasciate da alcuni Consolati italiani dei paesi dell'America Latina.

Sebbene l'attenzione fosse posta principalmente ai casi di acquisto *iure sanguinis*, i reati in questione²³⁹ ben si possono configurare anche nel procedimento di concessione della cittadinanza, come nel caso dell'art. 9, comma 1, l. 91/92.

In tale ipotesi, possono essere prodotte autocertificazioni riguardanti:

- l'importo dei redditi imponibili risultante da CUD, Modello Unico, dichiarazione sostitutiva del datore di lavoro in caso di lavoro domestico, ecc. Se il richiedente non dispone di redditi propri, o se non sono sufficienti, dovrà autocertificare anche

²³⁸ Circolare n. 26 dell' 1 giugno 2007

²³⁹ I reati nella fattispecie possono essere la falsità ideologica (art. 483 del codice penale, quando la falsità ha ad oggetto fatti); la falsa dichiarazione a pubblico ufficiale sull'identità o le qualità personali proprie o di altri soggetti (art. 495 del codice penale, quando la falsità ricade sulle qualità personali del dichiarante).

i redditi degli altri familiari conviventi negli ultimi tre anni. I redditi dunque vanno soltanto “autocertificati”;

- l’assenza di precedenti penali e/o carichi pendenti; nel caso contrario, devono essere indicati gli estremi del procedimento e/o della sentenza o decreto penale di condanna;
- i certificati di residenza e dello stato di famiglia; per evitare (involontarie) false attestazioni, di norma si fa richiesta al Comune di residenza di un certificato storico di residenza e un certificato dello stato di famiglia: in questo modo sarà possibile compilare correttamente la domanda di cittadinanza.

Bisogna ricordare che, secondo quanto previsto dall’art. 46 del d.lgs. 28 dicembre 2000 n. 445²⁴⁰, il dichiarante si assume tutte le responsabilità, civili e penali, di quanto dichiarato. L’aspirante cittadino utilizzerà dichiarazioni sostitutive “consapevole delle sanzioni penali, nel caso di dichiarazioni non veritiere, di formazione o uso di atti falsi, richiamate dall’art. 76 del d.P.R. n. 445/2000 e della decadenza dai benefici eventualmente conseguiti con provvedimenti emanati in base a dichiarazioni non veritiere, ai sensi dell’art. 75 del d.P.R. n. 445/2000.”

È chiaro, dunque, che nell’ipotesi in cui il richiedente asserisca delle informazioni non veritiere nelle dichiarazioni rese di fronte al pubblico ufficiale, potranno configurarsi due reati: falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, di cui all’articolo 483 del codice penale e falsa attestazione o dichiarazione ad un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri, di cui all’articolo 495 del codice penale.

La giurisprudenza conferma la presenza di queste ipotesi di reato, anche durante il procedimento di concessione della cittadinanza. Ne sono prova le numerose pronunce del giudice amministrativo che talvolta stigmatizzano i comportamenti dell’aspirante cittadino relativi alle dichiarazioni mendaci.

In primis, si ricorda il parere del Consiglio di Stato n. 1709/2022. In tale occasione era stato richiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto contro il Ministero dell’interno, avente ad oggetto un provvedimento di rigetto della concessione di cittadinanza italiana. Nello specifico, il ricorrente impugnava il provvedimento con cui l’amministrazione aveva a lui negato la cittadinanza in ragione del mancato inserimento nella comunità nazionale, considerando,

²⁴⁰ Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa

da un lato, l'assenza di elementi utili forniti dallo stesso dopo il preavviso di diniego e, dall'altro, la condanna penale intervenuta per l'importazione abusiva di 5 stecche di sigarette dal proprio Paese di origine, oltre al fatto che egli non aveva fornito alcuna autocertificazione circa la sua posizione giudiziaria al momento della presentazione dell'istanza. Dal canto suo, il ricorrente rilevava che la condanna risaliva a ben undici anni prima, oltre al fatto che riguardava un reato di basso allarme sociale ed oggi depenalizzato.

Agli occhi del Ministero dell'Interno rilevava dunque il comportamento omissivo del richiedente, il quale non aveva dichiarato la condanna riportata nell'autocertificazione allegata alla domanda di cittadinanza e doveva per questo essere sanzionato.

L'amministrazione, utilizzando il suo potere discrezionale e dando una adeguata motivazione, può legittimamente negare la concessione della cittadinanza italiana al cittadino straniero nel caso in cui l'autocertificazione resa ai fini del conseguimento della cittadinanza non sia veritiera con riguardo al precedente penale non dichiarato²⁴¹. Tuttavia, il Consiglio di Stato dichiara che nella materia in oggetto assume rilevanza la distinzione tra dichiarazione "mendace", "erronea", "omissiva" o "reticente" che va accertata caso per caso, distinzione che risiede nella condotta del dichiarante: mentre il falso non può essere meramente colposo, bensì doloso, la condotta meramente omissiva o semplicemente erronea è invece priva del carattere "offensivo" della fede pubblica oggetto di tutela delle norme penali.

Con riferimento al caso di specie, la dichiarazione del richiedente non sembra presentare i caratteri della dichiarazione "mendace", considerando che è credibile che egli non fosse ben cosciente delle conseguenze penali del fatto commesso e che non fosse a conoscenza della condanna intervenuta²⁴², oltre al fatto che ignorasse le previsioni di legge circa la mancata annotazione delle condanne penali emesse per decreto nelle certificazioni del casellario. Per queste ragioni, il ricorrente poteva ritenersi in buona fede quando affermava di aver confidato nella veridicità e completezza delle menzionate certificazioni, alle quali si era attenuto nel rendere l'autocertificazione. Il Consiglio di Stato riteneva infine di accogliere il ricorso del richiedente e dichiarava che la

²⁴¹ Cons. di Stato, Sez. I, n. 702/2022.

²⁴² Il ricorrente aveva dichiarato di non aver avuto conoscenza del decreto penale se non in occasione della comunicazione *ex art. 10 bis* delle ragioni ostative alla concessione di cittadinanza da parte del Ministero dell'Interno e di non aver ricevuto richieste di pagamento o procedimenti di esazioni relativi a somme da pagare in conseguenza del provvedimento di condanna riportata

discrezionalità dell'amministrazione non era stata esercitata legittimamente, dal momento che si era ritenuto di giustificare il diniego sulla base dell'autocertificazione non veritiera sull'esistenza di un solo risalente precedente penale, concernente un comportamento di non particolare allarme sociale, fra l'altro depenalizzato²⁴³.

Di altro avviso invece è stato il T.A.R. Lazio, ritenendo che la dichiarazione non veritiera può determinare il rigetto della domanda anche a prescindere dalla sussistenza del reato di falso essendo comunque indicativa di una non compiuta integrazione e quindi avvalorando il giudizio di insufficiente adesione da parte dello straniero ai valori dell'ordinamento del Paese²⁴⁴.

In molti casi l'amministrazione rileva gli estremi di reato connesso alla dichiarazione non veritiera in merito alla propria posizione giudiziaria. Tale dichiarazione mendace diverrebbe dunque suscettibile di sanzione sotto il profilo penale e sarebbe, secondo i giudici amministrativi, già di per sé sintomatica di una scarsa affidabilità nel rapportarsi con le istituzioni dello Stato di cui si aspira a divenire cittadino, facendo assumere rilevanza ai fini dell'esame in merito alla concessione della cittadinanza.

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito più volte la portata negativa di queste omissioni da parte del richiedente, sottolineando che la dichiarazione non veritiera è idonea, *ex se*, a rendere inammissibile la domanda di cittadinanza, in ossequio al generale principio di c.d. autoresponsabilità, ricavabile, tra gli altri, dall'art. 75, d.p.r. 445/2000, oltre che ulteriore indizio della mancanza di una autentica adesione alle regole ed ai principi dell'ordinamento di cui si chiede lo status²⁴⁵.

3.10.2 La riabilitazione penale o estinzione del reato

Si è appena avuto modo di notare che la maggior parte delle volte il richiedente non dichiara di avere precedenti penali, in sede di presentazione dell'istanza di concessione della cittadinanza, perché convinto che sia intervenuta nel frattempo la riabilitazione penale o l'estinzione del reato. Può capitare che il soggetto sia del tutto ignaro della sua situazione, in quanto non risulta nessuna condanna nel casellario giudiziale nei suoi confronti, a causa dell'applicazione dell'art. 175 del codice penale, che prevede la "non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale". Anche se inserita tra

²⁴³ Cons. di Stato n. 1709/2022.

²⁴⁴ Tar Lazio, sez. V-bis, 8 luglio 2022, n. 9354

²⁴⁵ Tra le tante, si vedano le recenti pronunce T.A.R. Lazio, sez. I ter, n. 2435/2022 e n. 17872/2022.

le cause di estinzione della pena, la non menzione nel casellario giudiziale non determina in realtà alcun effetto estintivo, ma solo una mera sospensione a tempo indeterminato di un effetto penale della condanna, al fine di assicurare la risocializzazione del *reo*, evitandogli i pregiudizi sociali e lavorativi che la “fedina penale sporca” può comportare. Questo significa, però, che la condanna non risulta, solo se a richiedere il certificato del casellario giudiziale è lo straniero condannato. Di contro la condanna resta viva a tutti gli effetti nella fedina penale del condannato, e rimane, quindi, visibile alle forze dell’ordine e all’autorità giudiziaria. Esistono, in sostanza, due certificati del casellario giudiziale: uno ad uso privato, che non presenta la condanna se il condannato ha beneficiato della “non menzione della pena” ai sensi dell’art. 175 c.p., e un altro per le pubbliche amministrazioni, in cui tutto risulta. Ne consegue che la Questura, verificata l’esistenza della condanna, rilascia di regola un parere negativo sulla posizione del richiedente, al quale segue il parere negativo della Prefettura e, come normale conseguenza, il preavviso di diniego della cittadinanza italiana notificato dal Ministero dell’interno.

L’unico modo per far sì che la condanna intervenuta nei propri confronti non abbia un peso preponderante nella valutazione ad opera dell’amministrazione è quello di ottenere la riabilitazione penale. È la legge n. 91 del 1992, all’art. 6, comma 3, a prevedere espressamente che la riabilitazione penale elimina gli effetti preclusivi della condanna ai fini della concessione della cittadinanza italiana. Tuttavia, è importante sottolineare che questo effetto riguarda solo le ipotesi di cittadinanza *iure matrimonii*, in quanto l’articolo 6 è riferito ai casi di acquisto della cittadinanza per matrimonio. Solo la disciplina relativa ai reati ostativi è stata via via estesa anche alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione, non anche quella riguardante la riabilitazione.

Infatti, per la concessione della cittadinanza per residenza, la disciplina risulta diversa: aver ottenuto la riabilitazione aumenta senza dubbio le possibilità per lo straniero di vedersi riconoscere la cittadinanza, visto che la riabilitazione è un provvedimento di natura premiale che si fonda sulla buona condotta, requisito comune alla concessione della cittadinanza.

Tuttavia, in ragione della natura altamente discrezionale della decisione sulla cittadinanza la riabilitazione non impedisce alla amministrazione di valutare comunque il fatto storico, e il richiedente, anche laddove abbia ottenuto la riabilitazione, non deve pensare che il reato sia “sparito” nel senso di “mai commesso”.

Ai sensi dell'art. 178 del codice penale, la riabilitazione “estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna, salvo che la legge disponga altrimenti.”

Ciò significa che la pena principale deve essere stata scontata (indipendentemente dalla forma con cui è stata eseguita o estinta - detenuti nella casa circondariale, sospensione condizionale della pena, amnistia, indulto ecc.) mentre, tutte le pene accessorie e gli effetti penali derivanti dalla condanna saranno estinti permettendo al *reo* di potersi reinserire nella società. La riabilitazione può richiedersi ed essere concessa anche quando si riferisca a condanna per la quale sia stato applicato il beneficio della sospensione condizionale della pena ed il reato sia estinto per il decorso del termine di cui all'art. 163 c.p. Si tratta di una causa di estinzione delle pene accessorie e di ogni altro effetto penale della condanna.

A norma dell'articolo 179 c.p., la riabilitazione viene concessa quando sono decorsi almeno tre anni dal giorno in cui la pena principale è stata eseguita o estinta e il condannato abbia tenuto una buona condotta. A tal fine non è sufficiente la sola assenza di reati o di pendenze penali nel periodo preso in considerazione per la riabilitazione, bensì occorre che il condannato abbia dato prova effettiva, positiva e costante di buona condotta, la quale deve consistere, in fatti positivi e costanti di ravvedimento che temporalmente devono riferirsi ad epoca successiva alla sentenza di condanna, oggetto dell'istanza di riabilitazione. Il *reo* deve quindi avere iniziato e mantenuto uno stile di vita improntato all'osservanza delle norme di comportamento comunemente osservate dai consociati e poste alle basi di ogni proficua e ordinata convivenza sociale, anche laddove non abbiano rilevanza penale e non siano penalmente sanzionate.

Tuttavia, solamente la riabilitazione produce l'effetto di cancellazione degli effetti preclusivi della condanna, e non anche l'estinzione automatica del reato ex art. 460 c.p.p. per i fatti giudicati attraverso decreto penale decorso un quinquennio dallo stesso. Ciò viene affermato nella sentenza del T.A.R. Lombardia, sede Brescia n. 1731/2010, che però riguardava un caso di acquisto di cittadinanza per matrimonio. In particolare, viene dichiarato in quella sede che l'estinzione del reato non è paragonabile alla riabilitazione. Infatti, sono diversi anzitutto i presupposti necessari per emettere un provvedimento di estinzione ex art. 460 c.p.p. ed un provvedimento di riabilitazione ex art. 178 c.p.: per il primo è sufficiente che il condannato nei cinque anni successivi alla condanna non commetta altri reati della stessa indole; per la riabilitazione occorre invece che la pena

principale sia stata scontata o si sia estinta e che il condannato abbia dato prove “effettive e costanti” di buona condotta, che siano stati adempite le obbligazioni civili derivanti dal reato (ad es., in un furto, la restituzione della res o il risarcimento del danno)²⁴⁶. Essendo dunque due meccanismi differenti, differente sarà anche la valutazione discrezionale dell’amministrazione in ordine alle due ipotesi. La riabilitazione, nei casi di acquisto della cittadinanza di cui all’art. 5 della legge n. 91 del 1992 elimina gli effetti preclusivi della condanna ai fini della concessione della cittadinanza.

Si è avuto modo di accennare previamente che diverso è il caso della cittadinanza *ex art.* 9 della legge n. 91 del 1992. Il carattere ampiamente discrezionale della valutazione compiuta dalla pubblica amministrazione e il provvedimento di alta amministrazione che viene da essa emanato, inducono a pensare che, anche nell’ipotesi in cui siano intervenute l’estinzione e la riabilitazione, queste non facciano venir meno il fatto storico in sé. L’amministrazione, pertanto, tiene in considerazione anche i reati che sono stati dichiarati estinti. In particolare, l’estinzione non influisce sul giudizio attinente alla persona, che può quindi essere ritenuta non affidabile e non integrata nella collettività nazionale, a prescindere dal fatto che gli effetti penali di quella determinata condanna siano stati rimossi sul piano penale. Considerazioni analoghe valgono per la riabilitazione, anche se in tale ipotesi occorre ricordare che vi è stato un positivo apprezzamento, da parte del tribunale di sorveglianza, delle prove effettive e costanti di buona condotta da parte del riabilitando.

3.11 L’assenza di condanne penali come condizione non sufficiente: il requisito del rispetto delle leggi penali e delle norme di civile convivenza basato su precedenti di polizia e condotte sociali

Il giudice amministrativo, avallando un orientamento già presente e forte nella prassi, ha anche recentemente affermato che le valutazioni del giudice penale rispetto all’accertamento della responsabilità penale sono delle valutazioni che si pongono su un piano diverso ed autonomo rispetto alla valutazione del medesimo fatto ai fini dell’adozione di un provvedimento amministrativo, con la conseguenza che l’amministrazione potrà valutare negativamente il fatto commesso, anche a prescindere

²⁴⁶ T.A.R. Lombardia, sede Brescia n. 1731/2010

dagli esiti processuali²⁴⁷. Da ciò si comprende che possono essere valutate ai fini della concessione della cittadinanza non solo i precedenti penali, risultato di sentenze di condanna definitive, ma anche qualsiasi altro tipo di vicenda giudiziaria che coinvolga lo straniero, ritenuta elemento utile ai fini dell'apprezzamento di opportunità circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale.

Il T.A.R. Lazio, con la suddetta sentenza, ha dunque ribadito che "l'Amministrazione può valutare non solo precedenti penali del richiedente, ma anche solo quelli giudiziari o alcune condotte ritenute in contrasto con gli interessi della comunità nazionale"²⁴⁸.

I precedenti giudiziari cui fa riferimento il T.A.R. possono essere individuati in tutte quelle segnalazioni a carico del soggetto interessato rese all'autorità giudiziaria che riguardano la commissione di un reato, ma che non è (ancora) stato accertato in sede penale²⁴⁹. Si differenziano dai precedenti penali, i quali denotano una intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato.

Di qui si può comprendere che la valutazione operata dall'amministrazione è severa e rigida ed ha ad oggetto fatti storici²⁵⁰, che possono essere visti come indicativi di una personalità non incline al rispetto delle norme penali e delle regole di civile convivenza. Meritano particolare attenzione i casi in cui i fatti alla base del diniego della cittadinanza hanno dato luogo a un procedimento penale, ma il reato era di minore entità o si è nel frattempo estinto, e quelli in cui i fatti alla base del diniego non hanno nessun rilievo penale. Destano particolare preoccupazione i numerosi casi di diniego della cittadinanza per semplici precedenti di polizia²⁵¹, che non sono per nulla indicativi di una pericolosità del soggetto o della sua condotta deviante.

Tra questi, ricordiamo il caso di un cittadino marocchino Al. Ab. Mo., che aveva impugnato il provvedimento con cui il Ministero dell'interno, in data 6 ottobre 2004, aveva respinto la sua istanza di concessione della cittadinanza italiana asserendo l'insussistenza "di una raggiunta piena idoneità dell'aspirante ad essere inserito nell'ambito della comunità italiana". Nel caso di specie, il provvedimento negativo era

²⁴⁷ T.A.R. Lazio, sez. V bis, n. 11204/2022, 11203/2022, 9410/2022

²⁴⁸ Tar Lazio, Sez. II quater, n. 7723 del 2012; n. 1833 del 2015.

²⁴⁹ Art. 66 c.p.c.

²⁵⁰ Tra questi, possiamo trovare denunce, notizie di reato, delle quali il ricorrente potrebbe non essere nemmeno al corrente.

²⁵¹ Intesi come i dati raccolti dalla polizia nel corso della sua attività di servizio e che ha registrato nella propria banca dati.

stato emanato a fronte del parere della Questura di Bergamo, che aveva riportato un episodio verificatosi ben sette anni prima della presentazione dell'istanza e avente ad oggetto "il rifiuto di lasciare libero il tavolo dopo oltre un'ora dalla consumazione presso un bar, seguito dal rovesciamento del tavolo e da insulti sia al gestore, qualificato fra l'altro come "razzista", sia al Paese ospitante, definito 'in modo triviale'". Il Consiglio di Stato riteneva di respingere l'appello proposto dall'appellante, in quanto l'episodio non veniva smentito dal ricorrente e, anche se privo di seguito sul piano penale, poteva essere inteso come espressivo di una non ancora avvenuta piena assimilazione dei valori costituzionali. Il Consiglio di Stato aveva poi statuito che "Sotto tale profilo, è del tutto ragionevole che il Ministero attribuisca rilevanza a condotte, effettivamente commesse, in qualsiasi modo violente o espressive di opinioni denigratorie, espresse con parole ingiuriose, nei confronti dello Stato italiano e dei suoi cittadini."²⁵²

Altro caso meritevole di essere qui citato riguarda il provvedimento di diniego di cittadinanza nei confronti di un cittadino straniero basato su un rapporto informativo del comando provinciale di Bolzano dei Carabinieri e su un parere negativo del commissariato di Governo per la provincia di Bolzano. In questi rapporti delle autorità preposte era emerso che il ricorrente fosse un soggetto di mediocre condotta morale e civile, di "cattiva reputazione"; in particolare nel rapporto si affermava che non sembrava assimilato all'ambiente locale, poiché risultava di carattere scontroso e irascibile, e soprattutto nell'ambiente lavorativo, anche sulla base di quanto riferito dai colleghi, che lo consideravano indolente e indisciplinato. Inoltre, si asseriva fosse coinvolto in varie vicende giudiziarie, tali da giustificare il rigetto dell'istanza di concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9, l. n. 91/1992. La difesa si era espressa, sottolineando che le vicende giudiziarie che lo avevano visto protagonista si erano tutte risolte favorevolmente. Infatti, la difesa evidenziava che da un lato a una lite che l'ha contrapposto al cognato si è risolta con la remissione della querela; dall'altro lato un contenzioso che lo ha contrapposto a un suo datore di lavoro si è concluso con una transazione, in forza della quale quest'ultimo gli ha corrisposto una ingente somma di denaro, e con la remissione delle querele sporte nei suoi confronti²⁵³.

²⁵² Cons. di Stato, sez. VI, n. 52/2011

²⁵³ T.A.R. Lazio, sezione staccata di Latina, sez. I, n. 619/2013

In questo caso le informazioni fornite dalla questura si sono rivelate infondate sulla base di quanto allegato e documentato nella memoria difensiva del ricorrente e il ricorso è stato accolto: ma si tratta di un caso isolato e raro, visto l'ingente numero di ricorsi respinti in materia di cittadinanza, giustificati nella maggior parte delle volte con formule ridondanti che sottolineano il carattere altamente discrezionale della decisione in mano alla amministrazione.

La casistica è particolarmente variegata e mette in luce anche le numerose ipotesi di rigetto fondate su notizie di reato, che, benché non pienamente espressive di una condotta riprovevole e non seguite da accertamento giudiziario, vengono comunque valutate negativamente. Da un lato quindi tali precedenti possono essere ricondotti ad un disvalore minimo della condotta, dall'altro si sottolinea che non sono stati oggetto di alcun accertamento in sede penale, dunque costituendo un'ipotesi di preclusione dello *status* totalmente in contrasto con la presunzione di non colpevolezza.

Più volte i giudici amministrativi hanno avvallato questa prassi, dichiarando che “vanno valutati attentamente tutti gli elementi indicativi dell'atteggiamento dell'interessato che possano assumere significato prognostico in merito al suo “utile inserimento”, inclusi quelli che interrompono il “rapporto di fiducia” con l'autorità pubblica”²⁵⁴.

Tra questi, si cita il caso relativo al diniego dell'istanza presentata da cittadino straniero, rigettata in quanto lo stesso, a detta dell'amministrazione non aveva dato prova di aver raggiunto un livello di integrazione dimostrabile attraverso il rispetto delle regole di convivenza civile, come dimostrava il rapporto informativo della Questura. L'amministrazione, nella fattispecie, aveva respinto la domanda dell'interessato per la presenza di pregiudizi di carattere penale, essendo emerso, dal rapporto informativo della Questura, come lo stesso ricorrente fosse stato segnalato per il reato di danneggiamento, minaccia e violazione di domicilio, lesioni personali. La difesa sottolineava, giustamente, che per il reato di minaccia il ricorrente era stato assolto con formula piena “perché il fatto non sussiste”, mentre nelle altre due ipotesi di reato i procedimenti non erano sfociati in alcuna richiesta di rinvio a giudizio: ciò veniva confermato nel certificato del casellario giudiziario della Procura della Repubblica, da cui risultava l'assenza di “carichi pendenti” e di condanne.

²⁵⁴ T.A.R. Lazio, sez. V bis, n. 8046/2022.

Nonostante ciò, il Collegio osservava che le condotte del ricorrente erano indicative di una mancanza di integrazione: in un'ottica globale l'insieme delle condotte contestate, tutte indicative di "indole", sotto il profilo del mancato rispetto di fondamentali valori, costituzionalmente tutelati, a presidio della libertà della persona umana. I giudici argomentavano la decisione, dichiarando che le condotte erano state valutate dall'amministrazione come "complesso di situazioni e comportamenti" a cui era stato attribuito un valore sintomatico, tenuto conto anche della loro ripetizione nel tempo. I giudici, effettuando un giudizio prognostico sull'inserimento nella comunità, avevano dunque negato l'accesso alla cittadinanza, a prescindere dall'esito del giudizio penale.²⁵⁵ In tale ottica secondo l'amministrazione e parte della giurisprudenza risulta irrilevante anche che il reato abbia natura di delitto o di mera contravvenzione, in quanto esso non viene valutato sotto il profilo della condanna in sede penale del suo autore, bensì sotto il diverso profilo dell'interesse pubblico del Paese ospite ad accogliere chi lo ha commesso tra i propri cittadini; valutazione che implica l'opportunità di evitare di rendere cittadini chi non dimostri di condividere alcuni valori ritenuti meritevoli di tutela a livello penale, valori la cui trasgressione può ben essere considerata indicativa di un non adeguato livello di integrazione nella comunità nazionale.

Tutto ciò desta particolare preoccupazione, in un ordinamento come il nostro, in cui è sancito il principio di non colpevolezza all'articolo 27, comma secondo, della Costituzione, che afferma che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Tale principio sembra sacrificato alla luce della disciplina odierna, nella quale anche una semplice notizia di reato o una sentenza di assoluzione possono produrre degli effetti negativi nei confronti di un soggetto che, anche se non è stato dichiarato colpevole, nella pratica, è come se lo fosse.

Tuttavia, è bene precisare che vi sono anche dei casi in cui i giudici amministrativi hanno evidenziato l'illegittimità dei dinieghi di rilascio della cittadinanza italiana motivati con esclusivo riferimento a precedenti penali piuttosto risalenti o riguardanti reati di minima entità ed accompagnati dall'irrogazione di pene solo simboliche. Ciò è avvenuto ad esempio nel caso di Gueye Y., il quale aveva ricevuto un decreto di rigetto della cittadinanza *ex* articolo 9, ma successivamente il T.A.R. Lazio accoglieva il suo ricorso per difetto di motivazione "osservando che considerata la modesta rilevanza penale dei

²⁵⁵ T.A.R. Lazio, sez. V bis, n. 4640/2022.

fatti addebitati, il diniego della cittadinanza non poteva esserne una conseguenza automatica.”²⁵⁶ In quell’occasione, dunque, i giudici del Consiglio di Stato hanno confermato le risultanze a cui era addivenuto il T.A.R. ed hanno respinto l’appello proposto dal Ministero dell’Interno, dichiarando che i suddetti precedenti penali risalivano a un decennio prima dell’atto impugnato, riguardavano reati di minima entità e che le pene irrogate erano solo simboliche.

Dunque, si può concludere con certezza che l’amministrazione, pur godendo di ampia discrezionalità nel procedimento di concessione della cittadinanza, deve comunque fornire un’adeguata motivazione delle sue scelte, sindacabile sotto il profilo della congruità, della ragionevolezza e della proporzionalità, non potendo limitarsi a menzionare di precedenti penali se questi sono di modesta rilevanza e relativi a fatti lontani nel tempo ovvero che si siano addirittura conclusi con una pronuncia di archiviazione, seppure per prescrizione²⁵⁷.

In merito agli obblighi motivazionali, numerosi pareri del Consiglio di Stato dichiarano che il diniego di cittadinanza necessita di un minore obbligo motivazionale se basato su una sentenza di condanna, *a fortiori* se passata in giudicato. Tuttavia nel caso in cui l’amministrazione rigetti l’istanza sulla base di una notizia di reato o una denuncia, la motivazione dovrà essere molto più forte e strutturata²⁵⁸.

3.12 La necessità di una motivazione

Qualsiasi decreto di rigetto, notificato al richiedente dal Ministero dell’interno, deve essere corredato da una motivazione adeguata e quanto più possibile precisa in ordine ai motivi che hanno condotto la pubblica amministrazione ad emanare una decisione di segno negativo. Ciò è disposto dall’articolo 3 della legge n. 241/1990, che regola il procedimento amministrativo e statuisce che ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria. Inoltre, il comma 3 del presente articolo dichiara che se le ragioni del provvedimento

²⁵⁶ Cons. di Stato, sez. III, 11 luglio 2011, n. 4159.

²⁵⁷ T.A.R. Lazio Roma, Sez. II quater, 7 febbraio 2013 n. 1378.

²⁵⁸ Si veda Consiglio di Stato, Sez. I, pareri nn. 710 e 713/2022

discendono da un altro atto dell'amministrazione, deve essere indicato anche tale atto e reso disponibile per essere visionato dalla controparte.

A livello costituzionale l'obbligo di motivazione è ricavabile non solo dagli artt. 24 e 113, ma anche dall'art 97 Cost. che prescrive come l'attività amministrativa debba essere informata e finalizzata all'imparzialità e al buon andamento. La motivazione, dunque, si pone come un'estrinsecazione propria del principio di buon andamento e dei suoi corollari, quali il principio di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Sebbene questo onere di motivazione sia indicato *ex lege*, un numero ingente di ricorsi avverso il decreto di rigetto della cittadinanza per concessione si fondano su tale motivo, presentato come principale doglianza da parte dei ricorrenti.

Ciò avviene in quanto il mero richiamo al preavviso di diniego nel provvedimento non soddisfa l'obbligo di motivazione: spesso i motivi ostativi vengono conosciuti con esattezza dal ricorrente a seguito di accesso agli atti, invece di essere puntualmente citati nel provvedimento di diniego. Il fondamento della decisione presa dal Ministero dell'Interno deve poter essere riscontrata in una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole²⁵⁹, perché su di essa si baserà l'eventuale sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo.

Infatti, i destinatari della motivazione sono non solo i soggetti incisi dal provvedimento cui la motivazione si riferisce, ma anche i cittadini intesi nella loro generalità e, infine, il giudice amministrativo.

Collegate indissolubilmente ai destinatari della motivazione sono le tre funzioni che la motivazione svolge: agevolare l'interpretazione dell'atto, permetterne il sindacato giurisdizionale e, infine, favorire la trasparenza dell'azione amministrativa²⁶⁰.

La giurisprudenza e la dottrina prevalenti hanno sottolineato una sorta di polifunzionalità della motivazione, che assolverebbe a una funzione di garanzia del privato nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione ma che andrebbe soprattutto riconosciuta

²⁵⁹ Cons. Stato, sez. VI, n. 4862/2010 cit., T.a.r. Lombardia, Milano, sez. IV, 14 gennaio 2015, n. 111, T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 16 maggio 2018, n. 5469 e Id., 28 giugno 2018, n. 7212 e 7213.

²⁶⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 310/2010, secondo cui l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi è diretto a realizzare la conoscibilità e la trasparenza dell'azione amministrativa. Esso si fonda negli artt. 97 e 113 Cost., in quanto da un lato, costituisce corollario dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di agire sul piano giurisdizionale.

come fondamentale strumento per l'interpretazione e il controllo sull'esercizio del potere amministrativo, nonché per l'accertamento giudiziale dell'atto conseguente.

Invero, il soggetto investito dall'atto amministrativo deve essere posto, attraverso la motivazione, nella condizione di capire ciò che ha indotto la pubblica amministrazione ad emanare l'atto, le ragioni che vi sono sottese e i possibili rimedi esperibili: da un lato, la motivazione permette di esercitare il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., dal momento che il soggetto inciso dal provvedimento può impugnare quest'ultimo e rispondere a contrario alle determinazioni della pubblica amministrazione; dall'altro, inoltre, attraverso l'obbligo di motivazione si impone all'atto amministrativo un requisito strettamente connesso alla discrezionalità di cui gode la pubblica amministrazione e sul quale il giudice esercita una funzione di controllo tramite il sindacato di legittimità, affinché la discrezionalità di cui gode l'amministrazione non sconfini in arbitrio.

La motivazione ha degli effetti che si riverberano anche al di fuori e al di là del procedimento amministrativo: permettere a tutti i consociati (non solo al singolo coinvolto nel procedimento) di controllare e vagliare l'attività della pubblica amministrazione. Infatti, la *ratio*²⁶¹ della legge n. 241/90 era proprio quella di fare della pubblica amministrazione e del suo operato una cd. "casa di vetro", la cui attività fosse appunto trasparente e pienamente controllabile da tutti i consociati.

L'importanza della motivazione del provvedimento amministrativo viene confermata *a fortiori* nel presente ambito, quello dei provvedimenti di diniego della cittadinanza, dal momento che l'aspirante cittadino deve poter comprendere per quale motivo la sua richiesta non ha avuto l'esito sperato. Solo in questo modo potrà in un secondo momento²⁶² ripresentare la domanda, non prima di aver provveduto a colmare le mancanze dei requisiti, evidenziati nel provvedimento di diniego emanato dal Ministro dell'interno.

In un unico caso si deroga all'obbligo di motivazione fin qui esposto, ed è il caso relativo al diniego per motivi attinenti alla sicurezza della Repubblica. In questa ipotesi, il Consiglio di Stato²⁶³ ha più volte rilevato che il provvedimento non deve necessariamente riportare in maniera analitica le notizie sulla base delle quali si è arrivati

²⁶¹ Nell'ottica del suo Padre tutelare, Mario Nigro.

²⁶² L'Articolo 5, comma 2, regolamento di attuazione D.P.R. 572/1993 dichiara che l'istanza potrà essere ripresentata dopo un anno dall'emanazione del provvedimento negativo.

²⁶³ Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 5262 del 6 settembre 2018; n. 3206 del 29 maggio 2018.

al giudizio finale, in quanto ciò potrebbe in qualche modo compromettere l'attività preventiva o di controllo da parte degli organi a ciò preposti ed anche le connesse esigenze di salvaguardia della incolumità di coloro che hanno effettuato le indagini.

CAPITOLO IV: IL SINDACATO GIURISDIZIONALE SUL CORRETTO ESERCIZIO DEL POTERE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO:

4.1. Il riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo in materia di cittadinanza – 4.2 Azione di annullamento avverso il decreto di diniego della cittadinanza per omessa comunicazione del preavviso di rigetto ex art. 10 bis, l. n. 241/90 – 4.3. Ulteriori strumenti di tutela previsti dall'ordinamento in favore dell'aspirante cittadino– 4.4. Mezzi di tutela contro il silenzio della Pubblica Amministrazione – 4.5. I limiti di sindacabilità della discrezionalità amministrativa – 4.5.1. Il ristretto sindacato estrinseco e formale – 4.5.2. Il sindacato giurisdizionale e il “criterio tipologico” – 4.6. I vizi di legittimità: in particolare l'eccesso di potere – 4.7. I tipi di sentenza emanati dal giudice: sentenza di annullamento – 4.8. Il giudizio di ottemperanza

4.1 Il riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo in materia di cittadinanza

Dopo aver analizzato il procedimento di concessione della cittadinanza *ex art. 9* della legge n. 91 del 1992, i requisiti necessari ai fini della presentazione dell'istanza, il potere discrezionale della pubblica amministrazione, le ipotesi di inammissibilità, i casi di rigetto della domanda di cittadinanza per mancanza dei requisiti, è giunto ora il momento di completare il quadro, andando ad illustrare la tutela giurisdizionale offerta all'aspirante cittadino avverso i provvedimenti di segno negativo.

L'individuazione del giudice a cui rivolgersi, lungi dall'essere un'operazione tecnica e secondaria, risulta essenziale per comprendere il *quantum* di tutela che l'ordinamento offre allo straniero sul piano giurisdizionale. Ovviamente, l'attribuzione di una controversia alla giurisdizione ordinaria o a quella amministrativa ha delle conseguenze in punto di ampiezza e caratteri del sindacato esercitato dal giudice.

La cittadinanza influisce senza dubbio sul modo in cui un soggetto esiste all'interno dell'ordinamento e, di conseguenza, sulla quantità e qualità dei diritti di cui può essere titolare. Malgrado ciò, è la qualificazione giuridica del rapporto tra pubblici poteri e stranieri che condiziona il contenuto delle loro prerogative e il modo con cui ne è garantito il rispetto. Il diritto dell'immigrazione (e dunque anche la disciplina della cittadinanza) rientra in larga parte in uno dei settori del diritto amministrativo, inteso come un "diritto di garanzia" dei rapporti fra autorità ed individuo, le cui caratteristiche essenziali sono delineate in parte anche dal modo attraverso cui il giudice controlla e conforma l'azione dei pubblici poteri.

È noto che il nostro ordinamento, per quanto attiene alla tutela dello straniero in materia di ingresso e soggiorno sul territorio italiano, di diritto di asilo e di cittadinanza, prevede un sistema dualistico, imperniato, cioè, sulla devoluzione di talune controversie al giudice ordinario, quale giudice dei diritti soggettivi, e di altre al giudice amministrativo, quale giudice degli interessi legittimi²⁶⁴.

È la stessa Costituzione che definisce il criterio di riparto di giurisdizione: l'art. 103 Cost. sancisce che il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi

²⁶⁴ M. NOCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, cit.; S. D'ANTONIO, *Il riparto di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p.534, N. VETTORI, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero: verso un nuovo modello di tutela giurisdizionale?*, in *Dir. pubbl.* 2012, p. 682

legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi. Da tale disposizione si evince che il criterio di riparto deve essere individuato nella natura delle posizioni soggettive, distinte in diritto soggettivo ed interesse legittimo, e che solo in casi tassativamente elencati dalla legge (133 c.p.a.) il giudice amministrativo ha giurisdizione anche sui diritti soggettivi, configurandosi in tale ipotesi la cd. “giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”. Anche la giurisprudenza delle Sezioni unite²⁶⁵ afferma che il criterio di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudici speciali si individua nel c.d. *petitum* sostanziale ed in una valorizzazione della *causa petendi*.

Invero, è oramai consolidato l’orientamento secondo cui la giurisdizione discende dalla consistenza della posizione giuridica soggettiva azionata, e la consistenza di tale posizione dipende a sua volta dal modo in cui la legge ne definisce i contenuti in rapporto al ruolo dell’amministrazione²⁶⁶.

Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in tema di acquisto della cittadinanza italiana è dettato dalla distinzione tra le ipotesi in cui l’istante è titolare di un diritto soggettivo all’acquisto della cittadinanza e quelle in cui ha un interesse legittimo. Il problema è come qualificare questa pretesa, ossia come selezionare gli elementi decisivi per inquadrarla nell’una o nell’altra categoria. E questo aspetto è a sua volta necessario per individuare il giudice al quale rivolgersi nel caso in cui “l’aspirazione” del richiedente sia stata frustrata per effetto di un provvedimento di diniego.

Il punto di partenza, infatti, per comprendere se l’accesso alla cittadinanza debba essere tutelato avanti giurisdizione ordinaria o a quella amministrativa, è l’analisi della situazione giuridica soggettiva di cui è titolare l’aspirante cittadino. Nel caso della cittadinanza per residenza, è oramai pacifico l’orientamento secondo cui il richiedente è titolare di un interesse legittimo, in quanto il bene della vita a cui egli aspira dipende ed è mediato dall’intervento dell’amministrazione, che agisce utilizzando il potere discrezionale.

Ciò che contribuisce a classificare la situazione giuridica soggettiva del richiedente come interesse legittimo è la modalità di conferimento della cittadinanza per residenza: la concessione. L’articolo 9 della legge n. 91 del 1992 rimarca questo carattere, secondo cui

²⁶⁵ Cassazione civile sez. un., 8 maggio 2007, n. 10374; Cassazione civile, sez. un., 21 luglio 2022, n. 22834

²⁶⁶ C. CUDIA, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 2/2022, p. 3

la cittadinanza italiana “può” essere concessa allo straniero che risieda legalmente per un periodo di tempo ininterrotto nel territorio della Repubblica. Nella locuzione normativa secondo la quale la cittadinanza “può essere concessa”, i termini “può” e “concessa” sottolineano allo stesso tempo il carattere discrezionale del provvedimento²⁶⁷, il quale – come si ricordato sopra – è ricondotto addirittura tra gli atti di alta amministrazione. Risulta evidente il collegamento tra la natura concessoria dell’atto e il suo carattere discrezionale: i requisiti previsti dalla legge sono solo dei semplici presupposti, la cui sussistenza non è sufficiente per l’attribuzione della cittadinanza, e quindi l’attribuzione dello status non corrisponde a un’attività amministrativa vincolata. Per questo, si può affermare che la posizione soggettiva del richiedente consiste in un interesse legittimo e non in un diritto che sorga automaticamente in presenza di determinati requisiti e in assenza di determinati fattori ostativi²⁶⁸.

La discrezionalità è riferita, peraltro, non tanto e non solo alla complessità dell’attività valutativa rimessa alla pubblica amministrazione (che riguarda la condotta del richiedente, la sua situazione lavorativa, economica e familiare, la sua integrazione nel tessuto sociale desumibile anche da altri fattori), ma anche al “bilanciamento dell’interesse del richiedente all’acquisizione della cittadinanza con quello pubblico al suo accoglimento nella comunità nazionale”²⁶⁹.

In sintesi, la giurisprudenza qualifica la pretesa in esame come interesse legittimo a partire da due concetti: la natura del provvedimento, che è una *concessione*, e la *discrezionalità*, quale connotato imprescindibile del corrispondente potere amministrativo.

L’alta discrezionalità che contraddistingue le valutazioni in materia, si riferisce ad un potere autoritativo, esercitato dalla Pubblica Amministrazione, che incide evidentemente su di un interesse legittimo, la cui tutela rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo.

In forza di queste premesse è inevitabile concludere che deputato a giudicare le controversie in materia di diniego di cittadinanza *ex art. 9* della legge n. 91 del 1992 è il giudice amministrativo, in applicazione del criterio costituzionale di riparto tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa.

²⁶⁷ T.A.R. Lazio, sez. II, 1 settembre 2015, n. 10983. Negli stessi termini: Tar Liguria, II, 9 maggio 2003, n. 602; Cons. St, IV, 7 maggio 1999, n. 798.

²⁶⁸ T.A.R. Lazio, sez. II quarter, 7 marzo 2016, n. 2724; Cons. St., 16 novembre 2011, n. 6046; Id., sez. VI, 18 febbraio 2011, n. 1037; Id., 1 ottobre 2008, n. 4748.

²⁶⁹ Cass. civ., sez. un., n. 29297/2021, cit.

Nell'aprile del 2017 è entrata in vigore la legge n. 46, che converte e modifica il decreto-legge n.13 del 2017, contenente disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto all'immigrazione illegale. In tale occasione, il legislatore ha previsto l'istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, presso i tribunali ordinari dei luoghi in cui hanno sede le Corti d'appello. Le sezioni specializzate rappresentano una particolare conformazione della giurisdizione ordinaria e hanno specifiche competenze: nel caso di specie il legislatore ha attribuito alla competenza di tali sezioni appena istituite le controversie in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

Ai fini che qui interessano è rilevante quanto ha previsto l'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 13 del 2017, come modificato dalla legge n. 46/2017, il quale dichiara che le sezioni specializzate sono altresì competenti per le controversie "in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana".

Ancora una volta il legislatore ha generalizzato la norma di legge oltre il dovuto, aprendo degli spazi per potenziali questioni di conflitti di giurisdizione, non avendo precisato che le controversie in materia di concessione della cittadinanza *ex art. 9* rimanevano devolute al giudice amministrativo.

Sulla questione è intervenuta la Suprema Corte a Sezioni unite²⁷⁰, che ha chiarito una volta per tutte il riparto di giurisdizione nelle controversie in materia di cittadinanza.

Nel caso di specie, la ricorrente, cittadina brasiliana residente in Italia da oltre dieci anni, aveva proposto ricorso avverso il decreto di inammissibilità della domanda di concessione della cittadinanza per residenza ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f) della legge 5 febbraio 1992, n. 91 di fronte al Tribunale ordinario di Firenze, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. A sostegno di ciò, la ricorrente invocava proprio l'art. 3, comma 2, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge n. 46 del 2017, allegando che tale norma avrebbe concentrato nella giurisdizione ordinaria tutte le controversie riguardanti l'acquisto della cittadinanza italiana, in quanto non sarebbe stata sostenibile l'idea secondo cui ai diversi modi di acquisto della

²⁷⁰ Corte di cassazione, sez. un., ordinanza 28 settembre 2021, n. 29297.

cittadinanza corrispondessero delle diversità tali da differenziare la natura del bene della vita, a seconda che la pretesa si fondasse sul matrimonio o sulla naturalizzazione.

La Corte di cassazione era chiamata a stabilire se la disposizione sopracitata avesse mutato il criterio generale di riparto della giurisdizione applicabile alle controversie in materia di acquisto di cittadinanza, concentrando tutte le controversie in materia di cittadinanza giurisdizione ordinaria, anche quelle nascenti da un diniego opposto alla domanda di cittadinanza per naturalizzazione.

A tale quesito i giudici hanno dato risposta negativa, dichiarando che l'art. 3 del decreto-legge n. 13 del 2017 non può essere considerato una norma sulla giurisdizione, bensì è norma che si limita ad individuare il giudice competente per le controversie rimesse al giudice ordinario, sicché il riparto di giurisdizione in materia di cittadinanza rimane regolato dal tradizionale criterio della natura della situazione soggettiva di cui si domanda la tutela.

Su questa base, le Sezioni unite hanno riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario per l'acquisto della cittadinanza italiana nei casi dagli articoli da 1 a 5 della legge n. 91 del 1992, trattandosi di ipotesi nelle quali si deve esclusivamente procedere alla ricognizione dei requisiti di un diritto soggettivo che la legge attribuisce alla persona; diversamente, è stata riconosciuta la giurisdizione amministrativa nei casi previsti dall'art. 9 della stessa legge, dal momento che il soggetto richiedente è portatore di un interesse legittimo²⁷¹.

Le Sezioni unite, dopo aver sottolineato le ragioni per le quali la cittadinanza per naturalizzazione attribuisce al titolare un interesse legittimo, mentre quella per matrimonio un diritto soggettivo²⁷², si concentrano sul procedimento relativo all'ipotesi della concessione della cittadinanza per residenza evidenziandone le caratteristiche, tra cui la discrezionalità e la valutazione di opportunità circa lo stabile inserimento del cittadino straniero all'interno della comunità nazionale, che va oltre l'accertamento della presenza o meno dei requisiti indicati dalla legge.

²⁷¹ Corte di cassazione, sez. un., ordinanza n. 29297 del 2021, la quale precisa appunto che sono affidate alla autorità giudiziaria ordinaria le cause relative alle ipotesi di acquisto automatico o volontario della cittadinanza, eccettuate quelle riguardanti l'acquisto per matrimonio in cui il diniego sia motivato con esigenze di sicurezza pubblica. Tali controversie e quelle riguardanti le fattispecie di acquisto per concessione che restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo.

²⁷² Fatta salva l'ipotesi di diniego di cittadinanza per comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, in cui il diritto soggettivo degrada ad interesse legittimo per effetto della valutazione discrezionale effettuata dalla p.a.

Nella parte finale dell'ordinanza i giudici affrontano il tema relativo alla giurisdizione, chiarendo che il decreto-legge n. 13 del 2017 non dedica alcuna norma al riparto di giurisdizione nelle controversie in materia di cittadinanza, né modifica la natura della situazione giuridica soggettiva vantata dal richiedente lo status di cittadino italiano per naturalizzazione; la novella, infatti, si è limitata a dettare norme processuali che disciplinano la competenza dei singoli giudici all'interno della giurisdizione ordinaria e a determinare il rito applicabile alle controversie in materia di cittadinanza, con riferimento ai soli giudizi che già rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, come quelli attinenti all'acquisto della cittadinanza per matrimonio²⁷³. L'ordinanza evidenzia anche che la disposizione fa riferimento testuale alle controversie in materia di "accertamento dello stato di cittadinanza italiana" con ciò richiamando le sole fattispecie in cui esista un diritto soggettivo del richiedente, oggetto, appunto, di un accertamento.

In conclusione, si può affermare che l'individuazione della giurisdizione amministrativa nell'ipotesi di controversie riguardanti la concessione della cittadinanza per naturalizzazione è una scelta coerente con l'idea di una maggiore familiarità del giudice amministrativo con il potere amministrativo e con le sue esigenze.

Il giudice amministrativo è, di fatto, il plesso giurisdizionale che ha una maggiore continuità di rapporti con il potere pubblico e per questo motivo pare evidente che le decisioni che riguardano l'allargamento del numero dei soggetti facenti parte della nazione siano ad esso affidato, quando investono valutazioni discrezionali.

Decidere le controversie in materia di cittadinanza certamente è una funzione che investe più che mai profili delicati, nella misura in cui si pensi che la risoluzione delle controversie portate all'attenzione di questo giudice non ha una rilevanza di carattere patrimoniale, ma coinvolge, da un lato, un interesse pubblico composito, dall'altro, sia i diritti di colui che ricorre al giudizio amministrativo, sia indirettamente il futuro del suo intero nucleo familiare.

²⁷³ Corte di cassazione, sez. un., ordinanza n. 29297/2021 cit.

4.2 L'impugnazione del decreto di diniego della cittadinanza per omessa comunicazione del preavviso di rigetto ex art. 10-bis, l. n. 241/90

Nei capitoli precedenti si è avuto modo di illustrare il procedimento di concessione della cittadinanza per residenza, che culmina in un provvedimento di concessione della stessa o, viceversa, in un decreto di inammissibilità o di diniego.

Entrambe le ipotesi di segno negativo sono precedute, di norma, dal preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/90, che prevede la tempestiva comunicazione delle ragioni *de iure* o *de facto* che impediscono l'accoglimento dell'istanza. In questa prospettiva, si sottolinea che il preavviso non può e non deve ridursi alla mera comunicazione dell'intento di adottare un provvedimento negativo nei confronti del destinatario e nemmeno deve ridursi ad un mero richiamo a clausole di stile (come un richiamo generico all'istruttoria o alle norme di legge).

Evidenti sono le ragioni per le quali il legislatore ha pensato di introdurre quest'onere di preavviso in capo alla amministrazione, tra cui la funzione deflattiva del contenzioso. Il richiedente, una volta ricevuta la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ha diritto di presentare osservazioni, documenti e memorie entro dieci giorni, e la pubblica amministrazione, alla luce delle allegazioni dell'istante, può rivedere la sua intenzione, e venire incontro alle aspettative del privato, evitando così il successivo ricorso del richiedente al giudice. Ciò, tuttavia, accade davvero raramente: difficilmente la pubblica amministrazione concede la cittadinanza, discostandosi dalle risultanze cui è addivenuta dopo l'istruttoria.

Accade invece più spesso che il ricorrente non sia reso edotto anticipatamente dei motivi di rigetto, attraverso la comunicazione del preavviso di rigetto *ex art. 10-bis* della legge n. 241 del 1990.

Di fronte a questa evenienza si sono formati due principali orientamenti giurisprudenziali: il primo orientamento riteneva che l'omessa comunicazione del preavviso, fosse idonea ad assurgere ad un vizio di legittimità, che avrebbe condotto all'annullamento del provvedimento definitivo.

Viceversa, un altro orientamento riteneva applicabile l'art 21-*octies*, comma 2, secondo periodo, della legge n. 241 del 1990, secondo cui non sarebbe stato annullabile il provvedimento a seguito dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento quanto l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe

potuto essere diverso da quello in concreto adottato. In quest'ultima ipotesi, parte della giurisprudenza riteneva accostabili i due istituti (la comunicazione dell'avvio del procedimento e il preavviso di diniego), che condividono "la stessa funzione di garantire il contraddittorio endoprocedimentale"²⁷⁴. Secondo quest'ultimo orientamento quindi il mancato o incompleto preavviso di rigetto non avrebbe comportato l'automatica illegittimità del provvedimento finale, purché l'amministrazione avesse dimostrato che la propria decisione non sarebbe potuta essere diversa. È di questo avviso il T.A.R. Lazio, che in numerose sentenze²⁷⁵ rifiutava la tesi relativa all'illegittimità del diniego di concessione della cittadinanza in mancanza del preavviso di rigetto, asserendo che il ricorrente non avrebbe comunque potuto addurre, tramite la sua partecipazione al procedimento, ulteriori elementi e circostanze di fatto idonee a determinare l'adozione di un provvedimento di diverso contenuto.

Tuttavia, il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (cd. decreto "semplificazioni") convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ha introdotto alcune significative modifiche proprio relativamente al tema del preavviso di rigetto e anche in materia di annullamento del provvedimento amministrativo. In quell'occasione è stato previsto che la previsione di cui al secondo periodo, del secondo comma dell'art. 21-*octies* della legge n. 21 del 1990, non si applica alla fattispecie del preavviso di rigetto. La novella riconosce dunque una maggiore tutela per gli istanti destinatari di un provvedimento di segno negativo a fronte dell'esercizio di un'attività amministrativa discrezionale. Se la mancata comunicazione di avvio del procedimento, invero, in ossequio al richiamato art. 21-*octies*, può non inficiare la legittimità dell'operato dell'amministrazione, quantomeno ogni qualvolta il risultato raggiunto non avrebbe potuto essere diverso, lo stesso non può dirsi per l'inadempimento consistente nella mancata comunicazione del preavviso di rigetto che, stante il tenore della norma, pare comunque determinare l'illegittimità dell'azione amministrativa.

²⁷⁴ Consiglio di Stato, sez. II, sentenza n. 1790/2022

²⁷⁵ Tra le tante, si veda T.A.R. Lazio, sez. I ter, 16 luglio 2019, n. 9861. In questa pronuncia il tribunale amministrativo aveva valutato come inconsistente la censura mossa dal ricorrente in merito alla omessa comunicazione del preavviso di rigetto *ex art 10-bis*, dal momento che la partecipazione del privato non avrebbe potuto condurre ad un esito diverso, in considerazione del principio della conservazione dei provvedimenti amministrativi di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, della stessa legge n. 241/1990.

Ciò viene confermato anche da recente giurisprudenza²⁷⁶, nella quale il Consiglio di Stato riconosce che la mancata comunicazione del preavviso di rigetto costituisce sempre un vizio di legittimità dell'azione amministrativa discrezionale, a differenza dell'avviso dell'avvio del procedimento, la cui mancanza può essere invece sanata in ossequio ai dettami di cui al secondo periodo del secondo comma dell'art. 21-*octies*. In quell'occasione quindi i giudici hanno ritenuto l'appello fondato e hanno annullato il provvedimento impugnato, che era stato emesso senza che vi fosse stata la comunicazione dei motivi ostativi *ex art. 10-bis* della legge n. 241 del 1990.

Tutto ciò, chiaramente, sarebbe applicabile anche alla disciplina della cittadinanza, con le medesime ricadute in riferimento al provvedimento di diniego della cittadinanza che non è stato preceduto dal preavviso di rigetto, *ex art. 10-bis* della legge n. 241 del 1990.

Tuttavia, i giudici del T.A.R. Lazio sembrano seguire l'orientamento della giurisprudenza formatosi prima dell'entrata in vigore delle modifiche alla legge n. 241 del 1990, introdotte con il c.d. decreto semplificazioni, che è costante nel ritenere che il mancato preavviso di rigetto non invalidi la legittimità del provvedimento quando emerga nel corso del giudizio che il contenuto del dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato. Questo perché i giudici ritengono di applicare ai casi in esame la normativa vigente *ratione temporis*, considerando non retroattiva la successiva disciplina dell'istituto di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990.

I giudici del T.A.R. Lazio, consapevoli dell'acceso dibattito dottrinale in relazione alla norma in questione, non ignorano l'esistenza di un contrario orientamento, che invece insiste per ritenere immediatamente applicabili le nuove previsioni normative in considerazione del carattere processuale della relativa norma. Tuttavia, decidono di aderire all'orientamento tradizionale, sostenendo la legittimità degli atti che, al momento della loro adozione, risultavano conformi alle regole sul procedimento.

Di conseguenza, numerosi decreti di diniego non preceduti dal preavviso di rigetto *ex art. 10-bis* vengono tuttora considerati legittimi, nonostante la normativa sia cambiata. Più spesso accade che l'amministrazione giustifichi l'omessa comunicazione del preavviso di diniego sulla base del carattere "riservato" degli atti, nel caso in cui il diniego sia per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, sostenendo che il ricorrente non avrebbe comunque potuto accedere a tali atti dato il loro carattere secretato e dunque il

²⁷⁶ Cons. di Stato, sez. II, n. 1790/2022 cit.

provvedimento non avrebbe avuto contenuto diverso a seguito delle osservazioni proposte dal richiedente. È da ritenere comunque un'ipotesi dubbia, che sembra quasi aggirare il contenuto dell'art. 21-*octies* in ragione della riservatezza degli atti secretati.

Una recente pronuncia del T.A.R. Lazio²⁷⁷ ha invece dato prova di come la mancata comunicazione del preavviso di rigetto possa inficiare il provvedimento. In tale occasione i giudici hanno anche sottolineato che il termine di dieci giorni, entro il quale la parte ricorrente dovrebbe presentare le proprie memorie, è un termine ordinatorio e non perentorio: nel caso di specie la ricorrente aveva fatto pervenire le proprie osservazioni solo tre giorni dopo la scadenza del termine, ma i giudici ne avevano escluso la tardività.

4.3 Ulteriori strumenti di tutela previsti dall'ordinamento in favore dell'aspirante cittadino

Analizzato il profilo attinente alla tutela del richiedente che non ha ricevuto la comunicazione *ex art. 10-bis* della legge n. 241 del 1990, è bene ora concentrarsi sugli altri strumenti di tutela giurisdizionale che il cittadino straniero ha a disposizione nel caso di rigetto della domanda o di inammissibilità della stessa.

Il soggetto leso dal provvedimento può agire in giudizio di fronte al giudice amministrativo per denunciare le illegittimità del decreto di inammissibilità o di diniego della cittadinanza che inficiano la validità della scelta operata dall'amministrazione.

Si deve ricordare che il ricorso del richiedente avverso il provvedimento di rigetto ha un'efficacia costitutiva che si concretizza nell'annullamento di tale provvedimento lesivo. La pronuncia di annullamento però non può definirsi soddisfattiva della pretesa del privato: bisogna tenere conto che la pubblica amministrazione si avvale di un margine di discrezionalità ampio, in relazione al pubblico interesse. Quindi non è possibile che il giudice amministrativo ordini alla pubblica amministrazione di concedere la cittadinanza, ma potrà annullare il provvedimento di diniego, con effetti *ex tunc*.

Per quanto concerne l'inammissibilità dell'istanza, è già stato ricordato in questo lavoro²⁷⁸ che è recentemente intervenuto il Consiglio di Stato in adunanza plenaria a statuire che i ricorsi avverso il decreto di inammissibilità sono proponibili al T.A.R. nella cui circoscrizione ha sede la Prefettura che ha emesso il decreto di inammissibilità.

²⁷⁷ T.A.R. Lazio, sez. V-*bis*, sentenza 17 gennaio 2021, n. 3542.

²⁷⁸ *Supra* capitolo III, § 3.1.

Diversamente, il richiedente che vede notificarsi un decreto di rigetto e vuole impugnare la decisione negativa assunta nei suoi confronti dall'amministrazione, dovrà presentare ricorso avanti al T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, ai sensi dell'art. 13, comma 3, c.p.a., e come recentemente ribadito dal Consiglio di Stato. Il ricorso infatti investe un atto "emesso da una Autorità centrale dello Stato ed avente efficacia non territorialmente limitata"²⁷⁹, di conseguenza sarà chiamato a giudicare il tribunale amministrativo per il Lazio con sede di Roma. Il Consiglio di Stato ha ribadito più volte che "la competenza territoriale di cui trattasi, va individuata non con riguardo al luogo in cui il destinatario dell'atto abbia la propria stabile dimora o residenza, ma in considerazione dell'incidenza del provvedimento in questione sullo 'status' del soggetto interessato, con efficacia 'erga omnes' e sulla base di principi rilevanti per la collettività nazionale, in cui tale soggetto chiede di inserirsi, anche al di là del luogo in cui si concentrano gli affari ed interessi del medesimo"²⁸⁰.

Altro tipo di tutela ammesso dal nostro ordinamento nel caso del provvedimento di diniego della cittadinanza è il ricorso straordinario al presidente della Repubblica. Tale mezzo di impugnazione è un ricorso straordinario, generale e di legittimità, come risulta dall'art. 8, comma 1, d.P.R. n. 1199 del 1971²⁸¹ secondo cui contro gli atti amministrativi definitivi è ammesso ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per motivi di legittimità da parte di chi vi abbia interesse. Questo tipo di ricorso appartiene alla più ampia categoria dei ricorsi amministrativi, i quali hanno la natura di procedimenti di riesame ed hanno ad oggetto altri procedimenti.

È un tipo di ricorso costruito come rimedio "parallelo e alternativo"²⁸² rispetto al ricorso giurisdizionale: parallelo perché offre una tutela molto simile a quella giurisdizionale e alternativo perché il ricorrente *electa una via non datur recursus ad alteram*. Per tale ragione non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato, se il provvedimento è già stato impugnato con ricorso giurisdizionale.

Osservando alcuni recenti pareri del Consiglio di Stato, che peraltro sono vincolanti ai fini della decisione, si nota come tendenzialmente questi confermino le risultanze a cui è addivenuta l'amministrazione, specie se quest'ultima aveva respinto l'istanza di

²⁷⁹ Cons. di Stato, sez. VI, n. 2815/2010

²⁸⁰ Cfr. Cons. di Stato, sez. III, n. 998/2021

²⁸¹ Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi

²⁸² M. CLARICH, *Manuale*, cit., p. 493

concessione di cittadinanza a causa dell'insufficiente integrazione del richiedente, basata per lo più sulla sussistenza di notizie di reato o condanne per reati inoffensivi, peraltro estinti o prescritti. In tutti i casi il Consiglio di Stato ha adottato una linea dura, ritenendo il provvedimento impugnato privo di censure e sottolineando che l'amministrazione gode di un alto margine di discrezionalità nella valutazione e che può ragionevolmente negare la cittadinanza anche sulla base del semplice "sospetto" che il richiedente non rispetti le leggi e le istituzioni in generale. Concretamente quindi, viene richiesto un vero e proprio *status illesae dignitatis*, dal momento che anche il Consiglio di Stato talvolta non valuta se effettivamente la condotta, per le concrete modalità del fatto, sia indice di una mancata integrazione.²⁸³

In linea generale, il rimedio non sembra essere così utilizzato²⁸⁴, anche se è uno strumento che ha il pregio di poter essere presentato entro un termine più lungo dei sessanta giorni previsti per il ricorso giurisdizionale, e dal punto di vista economico rappresenterebbe un'alternativa meno costosa rispetto al ricorso giurisdizionale, non essendo richiesta la difesa tecnica di un avvocato.

Un altro strumento di tutela della posizione giuridica soggettiva dell'aspirante cittadino, è la possibilità di proporre istanza cautelare, richiedendo la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, in questo caso di diniego della cittadinanza.

Questo tipo di tutela è diretta ad ottenere da parte del giudice amministrativo una misura che paralizzi l'esecuzione del provvedimento impugnato, in attesa della definizione del giudizio, dal momento che il provvedimento amministrativo ha il carattere dell'esecutorietà.

Il dato giurisprudenziale conferma l'utilizzo di questo strumento di tutela che, tuttavia, nella maggior parte dei casi viene respinto dal tribunale amministrativo. Si vedano infatti

²⁸³ Si veda il parere del Consiglio di Stato, sez. I, adunanza di sezione dell'8 febbraio 2023, n. 492, in cui il Consiglio di Stato ritiene non censurabile un diniego di concessione della cittadinanza fondato su 2 denunce per rissa e un arresto in flagranza di reato risalente a 10 anni prima (per i reati di violazione della proprietà intellettuale e ricettazione). In tal caso, sebbene nessuno dei comportamenti tenuti dalla richiedente fosse culminato in una sentenza di condanna, il Consiglio di Stato aveva considerato tali comportamenti come sintomatici della tendenza ad ignorare le leggi dello Stato, non valutando quindi le concrete modalità del fatto e la particolare tenuità del fatto.

²⁸⁴ Ricercando il numero dei pareri del Consiglio di Stato nel sito <http://www.giustizia-amministrativa.it/> in merito ai ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica si ottengono poco meno di 900 risultati (dal 2000 ad oggi), che sottolineano come sia uno strumento di tutela non utilizzato largamente dai ricorrenti. Dall'inizio del 2023 ad oggi, sono stati espressi circa 90 pareri dal Consiglio di Stato in materia di concessione di cittadinanza, che segnalano quindi un uso più frequente dello strumento in questo ultimo periodo.

le numerose ordinanze²⁸⁵ con cui il T.A.R. Lazio argomenta la decisione di respingere l'istanza cautelare, lamentando la mancanza dei caratteri della gravità e irreparabilità in relazione ai profili dedotti dalla parte. Spesso il Collegio ritiene che il decreto di diniego non sia “idoneo ad arrecare, nell'immediato, un pregiudizio grave e irreparabile agli interessi della parte ricorrente”²⁸⁶, dal momento che il diniego non preclude al ricorrente il godimento dei diritti civili, delle libertà e dei diritti fondamentali.

Di frequente i giudici sottolineano anche l'inefficacia della misura cautelare della sospensione dell'efficacia del provvedimento nell'ipotesi di diniego della concessione della cittadinanza per residenza, dichiarando “che il diniego di concessione della cittadinanza, cui si giustappone un interesse pretensivo del ricorrente (e non un diritto soggettivo), è un provvedimento a effetti negativi, a fronte del quale l'eventuale concessione di un provvedimento cautelare, con la mera sospensione di tali effetti, non comporterebbe comunque la produzione di effetti corrispondenti a quelli dell'auspicato provvedimento favorevole”²⁸⁷. I giudici, sulla scia dell'impostazione tradizionale, sottolineano l'inidoneità di tale misura che, rapportata alla situazione giuridica soggettiva dell'aspirante cittadino, non porta al ricorrente alcun effetto utile, posto che un effetto utile potrebbe derivare soltanto dalla condanna della pubblica amministrazione ad emanare il provvedimento richiesto dal privato (nel caso, il rilascio della concessione della cittadinanza). Infatti, la posizione giuridica in capo al richiedente, che coincide con l'aspirazione ad acquisire lo *status civitatis*, consiste in un interesse legittimo pretensivo e come tale la sospensione del provvedimento (come pure l'annullamento dello stesso) non è pienamente soddisfattiva dell'interesse della parte, perché non gli attribuisce il bene della vita a cui aspira.

La tutela cautelare nel processo amministrativo ha però subito un progressivo ampliamento, comportando la possibilità per la parte di richiedere anche delle misure cautelari atipiche, che differiscono dalla sospensione dell'esecuzione del provvedimento. Il principio di atipicità delle misure cautelari è sancito dall'art. 55 del c.p.a. che prevede che il giudice possa emanare, su richiesta di parte, le misure cautelari “più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso”. Da questo si ricava che

²⁸⁵ Tra le tante pronunce, si vedano le più recenti T.A.R. Lazio, sez. V-bis, ordinanza n. 1318/2023, 1317/2023, 1316/2023, 1295/2023

²⁸⁶ T.A.R. Lazio, sez. V-bis, ordinanza n. 1318/2023

²⁸⁷ T.A.R. Lazio, sez. V-bis, n. 1295/2023

vi sarà la possibilità per la parte richiedente di chiedere delle misure cautelari più idonee a soddisfare l'interesse legittimo pretensivo vantato.

Tra queste misure cautelari, troviamo un modesto uso del *remand*, una misura cautelare sospensivo-propulsiva che comporta la sospensione del provvedimento gravato e contestuale ordine di riesaminare la situazione del richiedente da parte dell'amministrazione, sulla base delle indicazioni disposte dal giudice. La pubblica amministrazione sarà quindi chiamata alla riedizione del potere, ma questa volta legittimamente. L'amministrazione, a seguito del riesercizio del potere decisionale, potrebbe addivenire anche alle stesse conclusioni, di fatto confermando la precedente decisione.

Due possono essere i principali esiti del giudizio con cui si era impugnato il provvedimento di diniego originariamente emanato dalla pubblica amministrazione: una pronuncia di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere, nel caso in cui l'amministrazione emani un provvedimento satisfattivo della pretesa azionata dal ricorrente, oppure una pronuncia di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, spostandosi l'interesse del ricorrente all'annullamento del nuovo provvedimento, frutto della riedizione del potere.

Il dato giurisprudenziale conferma l'uso, seppur limitato, dello strumento cautelare in questione, che tuttavia assurgerebbe al compito di dare una tutela più pregnante all'aspirante cittadino, senza che questo possa tradursi in una invasione del giudice nel merito delle valutazioni discrezionali riservate alla pubblica amministrazione.

Tra le ordinanze cautelari in materia di cittadinanza che hanno previsto l'uso del *remand* troviamo l'ordinanza 16 giugno 2022, n. 2790 del Consiglio di Stato, sezione III, che ha accolto l'istanza cautelare di *remand* che era stata precedentemente respinta dal T.A.R. Lombardia, in merito ad un decreto di inammissibilità della domanda di cittadinanza. Il Consiglio di Stato aveva ordinato alla Prefettura di riesaminare l'istanza presentata nel 2017 dal richiedente alla luce delle nuove argomentazioni dell'appellante.

All'esito del riesercizio del potere, la pubblica amministrazione aveva confermato il decreto di inammissibilità. Contro tale provvedimento il ricorrente aveva proposto ricorso, formalmente distinto dal primo Il T.A.R. Lombardia nella successiva ordinanza del 31 ottobre 2022 dichiarava, *ex art 55*, comma 10 c.p.a. la fissazione dell'udienza pubblica di discussione nel merito, così da soddisfare le esigenze cautelari del ricorrente.

L'esempio riporta due diverse figure di misure cautelari, che fanno comprendere come si sia in presenza di strumenti atipici che di volta in volta vengono scelti dal giudice per soddisfare l'esigenza cautelare dell'istante.

Un caso simile riguardava l'istanza cautelare proposta da una cittadina straniera a cui era stata notificato parimenti un decreto di inammissibilità della domanda di concessione della cittadinanza. Con ordinanza n. 1430 del 2022 il T.A.R. Lombardia, sez. III aveva accolto l'istanza cautelare ai fini del riesame per consentire all'amministrazione di rivalutare la questione dopo aver acquisito dalla ricorrente la documentazione richiesta alla ricorrente; l'amministrazione, tuttavia, non aveva provveduto ad effettuare il riesame e di conseguenza, con la successiva ordinanza cautelare n. 264/2023 il T.A.R. Lombardia aveva accolto l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente, fissando per la trattazione del merito del ricorso l'udienza pubblica del 26 settembre 2023.

4.4 I mezzi di tutela contro il silenzio della pubblica amministrazione

Nel paragrafo precedente sono stati elencati i principali strumenti a disposizione dell'aspirante cittadino per contrastare il giudizio negativo a cui è addivenuta la Pubblica Amministrazione, in ordine alla domanda di concessione della cittadinanza per residenza. Il presente paragrafo si propone di approfondire quali siano, invece, i mezzi di tutela previsti per contrastare l'inerzia della Pubblica Amministrazione, a causa della quale il richiedente non riceve alcun tipo di provvedimento alla scadenza dei termini di conclusione del procedimento.

Innanzitutto, si constata l'ampiezza del fenomeno del silenzio della pubblica amministrazione in materia di cittadinanza per residenza: oltre quattromila ricorsi²⁸⁸ riguardano i casi in cui la pubblica amministrazione non ha concluso il procedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione entro il termine di legge.

Vero è che l'amministrazione quando è convenuta per il ritardo nella definizione di questi procedimenti lo ha addebitato alla mole di lavoro che grava sui funzionari addetti, ma a questa linea difensiva è agevole rispondere contestando sia la scarsa efficienza degli uffici

²⁸⁸ Il motore di ricerca accessibile dal sito <http://www.giustizia-amministrativa.it/> ha fornito la base empirica della presente ricerca. Ricercando la frase "cittadinanza art. 9, silenzio" si ottengono più di 4000 provvedimenti (dal 2000 ad oggi) che sottolineano come quella del silenzio sia una prassi oramai diffusa in materia di cittadinanza, nonostante la legge conceda all'amministrazione termini procedurali decisamente ampi.

anche rispetto alle risorse di cui sono dotati, sia le scelte di distribuzione del personale, fatte comunque sottovalutando l'importanza della funzione strategica rivestita dagli uffici preposti alle naturalizzazioni.

In questo senso, è interessante la recente sentenza del T.A.R. per il Lazio che evidenzia una prassi ormai consolidata della pubblica amministrazione, la quale, al solo fine di non essere condannata alle spese di lite, deposita il decreto di concessione della cittadinanza contestualmente all'avvio di un processo nei suoi confronti. Nel caso di specie, la richiedente aveva atteso invano più di cinque anni una risposta dalla pubblica amministrazione, e per questo decideva di agire in giudizio, presentando ricorso avverso il silenzio. Dopo appena due mesi il decreto di concessione della cittadinanza veniva depositato in cancelleria: questo comportamento della controparte dimostrava che la lungaggine del procedimento poteva essere evitata, data la celerità con cui aveva provveduto nel momento in cui la richiedente aveva proposto ricorso. Il giudizio si concludeva con la cessata materia del contendere, perché la ricorrente aveva dunque ottenuto il decreto di conferimento della cittadinanza.

Questo caso è esemplificativo di come la pubblica amministrazione gestisca le pratiche relative alla concessione della cittadinanza *ex art 9* della legge n. 91 del 1992: termini procedurali sproporzionati conducono l'amministrazione a produrre gravi inefficienze ed espongono la stessa al, seppur limitato, rischio di responsabilità da ritardo nel caso del suo malfunzionamento.

Tali ritardi sembrano ingiustificati, a fronte delle tempistiche italiane previste per i procedimenti di conferimento della cittadinanza. Un confronto comparatistico con alcuni dei paesi dell'Unione Europea permette di riflettere sull'abnormità dei termini procedurali italiani.

L'Italia presenta i tempi più lunghi di evasione delle pratiche e, nonostante ciò, la questione relativa al silenzio dell'amministrazione oltre ai termini previsti per la decisione, risulta tuttora uno dei più seri problemi della disciplina.

PAESE	TEMPI DI EVASIONE DELLE PRATICHE
Italia	24 mesi (fino al 4 ottobre 2018) 48 mesi (dal 5 ottobre 2018 al 19 dicembre 2020) 24 mesi, prorogabili fino a max 36 mesi (dal 20 dicembre 2020)
Francia	12 mesi, estendibili fino a max 30 mesi (in ragione della complessità del caso)
Germania	dai 6 ai 9 mesi
Paesi Bassi	13 settimane ca. (opzione) 12 mesi ca. (naturalizzazione)
Portogallo	dai 6 ai 24 mesi (non è previsto un termine legale per la decisione del Ministro della Giustizia)
Romania	12 mesi ca.

FIGURA 4: QUADRO SINOTTICO DEI TEMPI DI EVASIONE DELLE PRATICHE DI CITTADINANZA IN ALCUNI PAESI EUROPEI

Il silenzio della pubblica amministrazione può essere qualificato come un fatto che si verifica ogniqualvolta l'amministrazione non concluda il procedimento amministrativo con un provvedimento espresso.

L'ordinamento prevede che dal silenzio possono scaturire anche effetti positivi per l'interessato, nelle ipotesi in cui opera il meccanismo del silenzio-assenso, in cui il comportamento inerte dell'amministrazione, protrattosi oltre un certo termine, equivale ad un provvedimento di contenuto favorevole. Tuttavia, l'articolo 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che si occupa appunto del silenzio-assenso, esclude espressamente l'applicazione di tale meccanismo nei procedimenti riguardanti "l'asilo e la cittadinanza". Oltre a questa materia, la norma elenca una serie di materie in cui la sensibilità degli interessi in gioco non consente detta equiparazione. Queste eccezioni²⁸⁹ rappresentano

²⁸⁹ Le eccezioni sono costituite dai "procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, quelli in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché i procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti", come previsto dall'art. 20, comma 4, l. 241/90.

delle ipotesi di silenzio-inadempimento, in cui la situazione giuridica del privato è lesa dall'inerzia della pubblica amministrazione, in quanto la sua istanza risulta inevasa e il suo interesse legittimo rimane privo di una definizione allo scadere del termine di conclusione del procedimento. In tal caso ci si trova di fronte ad una *tertium genus* di silenzio, che non rientra né nella categoria delle ipotesi di silenzio-assenso, né tantomeno nelle ipotesi di silenzio-rifiuto.

Il silenzio-inadempimento è una ipotesi a sé stante, che vede a monte una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo pretensivo, la cui soddisfazione necessita dell'intervento della pubblica amministrazione diretta ad ampliare la sfera giudica dell'amministrato. A fronte di questo interesse legittimo sta un vero e proprio obbligo di provvedere in capo all'amministrazione.

Nel caso della istanza di naturalizzazione, per il conseguimento della cittadinanza è necessario che la pubblica amministrazione eserciti il proprio potere adottando un provvedimento espresso. Tale obbligo di provvedere è sancito in via generale anche dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 ed è confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha più volte affermato che "l'inerzia dell'Amministrazione è contraria ai principi di buon andamento della P.A. e dell'affidamento del cittadino nel corretto svolgimento dell'azione amministrativa che impongono la conclusione di ogni procedimento con un provvedimento espresso"²⁹⁰. In effetti, l'obbligo di provvedere previsto dall'art. 2, l. n. 241 del 1990 non è altro che l'espressione dei principi che regolano l'agire di ciascuna amministrazione, quali l'imparzialità, il buon andamento, la trasparenza e l'affidamento: il Ministero dell'interno e tutti gli organi amministrativi dislocati nei territori devono rispettare tali principi, pervenendo ad un provvedimento entro i termini indicati dalla legge.

Chiarito che l'inerzia dell'amministrazione diventa significativa ove esista un dovere di provvedere e che a fronte di questo dovere di provvedere si staglia un interesse legittimo, è necessario individuare anche il momento a partire dal quale il silenzio dell'amministrazione diventa significativo, e l'ordinamento offre tutela al soggetto privato nei confronti di questa inerzia.

Questo momento è individuato nella scadenza del termine di conclusione del procedimento: solo la decorrenza infruttuosa del termine previsto dalla legge per la

²⁹⁰ Cons. di Stato, sez. V, sentenza 7 novembre 2007, n. 5772

definizione del procedimento consente all'amministrato di ricorrere ai diversi rimedi predisposti dall'ordinamento contro l'inerzia della stessa.

Gli strumenti offerti dal legislatore avverso il silenzio della pubblica amministrazione sono diversi: alcuni sono idonei a tutelare in maniera diretta e immediata il privato in relazione al bene finale, altri invece proteggono il richiedente solo in via derivata.

Tra i mezzi più frequentemente utilizzati nel caso del silenzio dell'amministrazione nel procedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione, troviamo innanzitutto il ricorso avverso il silenzio. Questo ricorso costituisce lo strumento che l'ordinamento pone a disposizione del privato per far valere l'inadempimento dell'amministrazione e ottenere dal giudice la condanna a provvedere.

Questa azione è prevista dagli articoli 31 e 117 c.p.a, che disciplinano anche le condizioni e le modalità di proposizione della domanda. L'art. 31, comma 2, c.p.a. individua il limite temporale entro il quale può essere proposto il ricorso, stabilendo che l'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento, con salvezza della possibilità di riproporre l'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti. L'art. 117 c.p.a, regola le modalità di introduzione del ricorso, proposto anche senza previa diffida, con atto notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato.

Tale azione presenta al suo interno due anime: un aspetto che ricalca l'azione di accertamento e che mira alla declaratoria dell'illegittimità del silenzio dell'amministrazione, e un altro aspetto che invece assume le sembianze di un'azione di condanna, con cui il giudice ordina all'amministrazione di provvedere. Quindi, il ricorso avverso il silenzio non rappresenta un'azione impugnatoria, ma piuttosto è considerata dichiarativa e di condanna. È esperibile solo contro il silenzio in questione poiché, così come chiarito in giurisprudenza²⁹¹, l'oggetto del giudizio è costituito dal comportamento dell'amministrazione che, a fronte dell'obbligo di rispondere ad un'istanza che sollecita l'esercizio dei suoi poteri, questa rimane inerte.

Tuttavia, è bene sottolineare che, nel caso di attività discrezionale, al giudice è preclusa la determinazione del contenuto del provvedimento, per cui egli si limita a condannare in via generica l'amministrazione a concludere il procedimento, adottando il provvedimento, che può essere favorevole ma anche sfavorevole. Questa regola è

²⁹¹ Cons. di Stato, sez. IV, n. 1469 del 2010

espressione del principio di separazione dei poteri e del connesso divieto per il giudice di sostituirsi alla amministrazione, pronunciando in relazione a poteri non ancora esercitati. Nei procedimenti di concessione della cittadinanza il giudice non potrà dunque ingerirsi nell'azione amministrativa discrezionale: nel caso del silenzio, non essendosi ancora mai pronunciata l'amministrazione, il giudice non può in alcun modo conoscere della decisione discrezionale, essendo rimessa al Ministro la valutazione circa il provvedimento che meglio consenta il perseguimento dell'interesse pubblico.

Il Tribunale Amministrativo competente in materia di ricorsi avverso il silenzio è stato individuato chiaramente nel Tribunale Amministrativo del Lazio. Infatti, la Sezione Sesta del Consiglio di Stato, con decisione n. 2815 del 10 maggio 2010, si è pronunciata sul ricorso per regolamento di competenza proposto dal Ministero dell'interno per la declaratoria della competenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio a conoscere di un ricorso pendente presso il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana e proposto per l'annullamento del silenzio inadempimento serbato dall'amministrazione in ordine alla istanza di acquisto della cittadinanza italiana. In quell'occasione il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso citato dichiarando la competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, in considerazione del fatto che il diniego di conferimento della cittadinanza italiana è emesso da una autorità centrale dello Stato ed ha un'efficacia non territorialmente limitata, perché incide sullo status del soggetto interessato, con efficacia *erga omnes*.

Lo stesso principio è stato ribadito dalla sentenza 18 dicembre 2012, n. 6648, della sezione III del Consiglio di Stato, che ha riconosciuto la competenza territoriale del giudice amministrativo di primo grado con sede a Roma. I giudici del Consiglio di Stato hanno infatti chiarito che si applica la stessa regola per cui il provvedimento espresso (di accoglimento o diniego della cittadinanza) è di competenza dell'amministrazione centrale e non produce effetti territorialmente limitati; infatti, il giudice territorialmente competente a sindacare la legittimità del silenzio e a dichiarare l'obbligo di provvedere dovrebbe essere lo stesso che è competente a sindacare il provvedimento una volta che questo venga emanato.

Ciò che nella prassi avviene più spesso in materia di cittadinanza è la cessazione della materia del contendere per la piena soddisfazione arrecata ad opera delle successive determinazioni assunte dalla pubblica amministrazione. Infatti, il Ministero dell'interno,

una volta ricevuta la notifica del ricorso, spontaneamente inserisce la pratica di cittadinanza dello straniero tra quelle prioritarie e la conclude a breve termine, proprio per evitare che si giunga a sentenza e quindi che l'amministrazione venga condannata ad adempiere dal tribunale amministrativo, con il possibile conseguente pagamento delle spese di lite. In caso di ulteriore inadempimento è esperibile il giudizio di ottemperanza, all'esito del quale il T.A.R. può nominare un commissario *ad acta*, affinché si sostituisca all'amministrazione e provveda a concludere il procedimento. Se il ricorrente ne fa richiesta, per evitare di presentare un ulteriore ricorso, il commissario *ad acta* potrà essere nominato contestualmente alla sentenza che dichiara l'illegittimità del silenzio e ordina all'amministrazione di provvedere.

Il commissario *ad acta*, in genere individuato nel Direttore generale del Ministero, dipartimento immigrazione ovvero nella Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze del Ministero dell'Interno o in altro funzionario della pubblica amministrazione, rappresenta la *longa manus* del giudice che, nel caso in cui l'amministrazione non provveda autonomamente, dovrà intervenire e provvedere in luogo dell'amministrazione inadempiente. Infatti, il commissario deve possedere competenze necessarie per poter utilmente eseguire l'attività sostitutiva che caratterizza la sua funzione e dovrà porre in essere ogni attività utili ai fini dell'esecuzione del contenuto della sentenza che l'amministrazione non ha eseguito. La nomina del commissario è positivizzata all'art. 21 c.p.a., il quale stabilisce che il giudice amministrativo, se deve sostituirsi all'amministrazione "può" nominare come proprio "ausiliario" un commissario *ad acta* oppure provvedere egli stesso all'emanazione dell'atto a cui era tenuta la pubblica amministrazione. In genere si nomina un commissario quando siano richiesti adempimenti piuttosto complessi o quando l'esecuzione richieda valutazioni discrezionali²⁹², come appunto nell'ipotesi dei procedimenti di concessione della cittadinanza.

La giurisprudenza conferma la possibilità di nominare un commissario *ad acta* che provveda al posto dell'amministrazione, se questa non si è determinata nei termini statuiti nella sentenza che accoglieva il ricorso avverso il silenzio-inadempimento della stessa.

²⁹² M. CLARICH, *L'effettività della tutela nell'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 540 dichiara che la nomina del commissario non è un obbligo del giudice, ma una facoltà "cui attingere in vicende complesse e riguardanti atti ampiamente discrezionali".

A titolo esemplificativo, si riporta l'ordinanza del T.A.R. Lombardia, sezione staccata di Brescia n. 677 del 19 aprile 2012. Dopo che lo stesso tribunale aveva dichiarato illegittimo il silenzio serbato dal Ministero dell'interno in ordine all'istanza di concessione della cittadinanza e aveva quindi ordinato all'amministrazione di pronunciarsi con un provvedimento espresso entro il termine di trenta giorni, la medesima amministrazione era risultata inadempiente. Previa istanza di parte, il T.A.R. ha così provveduto alla nomina del commissario *ad acta*, individuato nel Capo dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione del Ministero dell'Interno. È interessante notare come nell'ordinanza si statuisca che il commissario “è tenuto ad assumere gli atti amministrativi necessari a dare piena soddisfazione alla pretesa del privato che ha trovato riconoscimento in giudizio (ossia l'adozione di un provvedimento espresso di accoglimento o diniego)”²⁹³.

Nella prassi ciò si è verificato più volte nelle ipotesi in cui i giudici hanno accolto il ricorso proposto ai sensi dell'art. 117 c.p.a. per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio-inadempimento avente ad oggetto l'istanza di concessione della cittadinanza italiana, *ex art. 9, lett. f)*, della legge n. 91 del 1992. La sentenza n. 6380/2022, pronunciata dal T.A.R. Lazio, sez. V-*bis*, ne è un esempio: i giudici contestualmente all'accoglimento del ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, hanno nominato anche un commissario *ad acta*, ai sensi del comma 3 dell'art. 117 c.p.a., individuato nel Direttore generale *pro tempore* della Direzione Generale del Ministero dell'Interno, per il caso di persistente inerzia dell'amministrazione²⁹⁴.

L'amministrazione ha però tutto l'interesse a chiudere in anticipo il contenzioso, concludendo spontaneamente il procedimento e, se il richiedente possiede i requisiti per ottenere la cittadinanza, concedendo lo *status civitatis* richiesto.

Il ricorso al T.A.R. contro il silenzio sulla domanda di cittadinanza si caratterizza quindi per il forte mezzo di pressione che esso esercita sulla pubblica amministrazione. Proponendo ricorso al T.A.R., l'interessato vede la sua pratica di cittadinanza inserita tra le pratiche “prioritarie”, ovvero da definire il prima possibile, proprio perché c'è un contenzioso in atto. In sostanza, il solo fatto di aver effettuato il ricorso funge da stimolo

²⁹³ T.A.R. Lombardia, n. 677 del 19 aprile 2012.

²⁹⁴ In tema di nomina del commissario *ad acta*, si vedano anche le recenti pronunce: T.A.R. Lazio, sez. V *bis*, n. 2753/2022, 2749/2022, 2745/2022, 2549/2022

per l'autorità che mette la pratica del cittadino ricorrente fra quelle più urgenti e provvede alla sua definizione in tempi brevi.

Ora resta da capire quali siano le implicazioni materiali di un provvedimento tardivo spontaneamente emanato dalla pubblica amministrazione. Se il termine entro cui l'amministrazione deve provvedere avesse natura perentoria, l'atto sarebbe necessariamente illegittimo in quanto violativo di una norma di azione, quale quella prevista all'art. 2 della legge n. 241 del 1990. Il termine previsto per la definizione del procedimento della cittadinanza è invece un termine ordinatorio, come dichiarato più volte dal Consiglio di Stato²⁹⁵ in sede di ricorso avverso il silenzio.

Infatti, costante giurisprudenza ha precisato che un termine procedimentale non può rivestire carattere perentorio, tale da determinare la consumazione del potere di provvedere in capo all'amministrazione in caso di suo superamento, se non in presenza di una espressa previsione di legge. Per questo motivo i giudici ritengono uniformemente che nel caso venga presentata un'istanza di concessione della cittadinanza per naturalizzazione ai sensi dell'art. 9, l'amministrazione conservi il potere di provvedere anche dopo la scadenza del termine, trattandosi di un termine pacificamente ordinatorio, il cui inutile decorso può legittimare il richiedente a proporre il ricorso avverso il silenzio illegittimamente serbato dall'Amministrazione *ex artt.* 31 e 117 c.p.a.²⁹⁶ nonché, eventualmente, un'azione di risarcimento per il danno da ritardo.

Per quanto concerne quest'ultima ipotesi, si ricorda che la mancata adozione della decisione nei termini è idonea a danneggiare l'interesse del privato.

Ciononostante, il T.A.R Lazio ha escluso, con diverse pronunce, la risarcibilità del danno da silenzio-inadempimento nelle istanze di concessione della cittadinanza. Ad avviso dei giudici, infatti, la pretesa risarcitoria rifluisce nell'alveo dello schema generale dell'art. 2043 e ss. c.c., che richiede che sia applicato il principio dell'onere della prova in capo al danneggiato circa la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della domanda e del principio dispositivo *ex art.* 2697, comma 1, c.c. Spesso i ricorrenti si limitano a formulare in maniera generica una richiesta di risarcimento del danno, non evidenziando alcun elemento concreto a provare il pregiudizio sofferto.

²⁹⁵ Tra le tante Consiglio di Stato sez. IV, sentenza 6 giugno 2017, n.2718

²⁹⁶ TAR Lazio, sez. V-bis, n. 1194/2023, 1192/2023, 3620/2022, 5130/2022, 6604/2022, 6254/2022, 16216/2022

Senza ricorrere ai mezzi giurisdizionali, il richiedente ha anche la possibilità di sollecitare l'amministrazione, attraverso uno strumento appositamente previsto dall'ordinamento, ovvero la pratica del sollecito o della diffida ad adempiere. Questi mezzi sono chiaramente meno persuasivi ed efficaci del ricorso avverso il silenzio, perché raramente sortiscono la definizione della pratica in pendenza. Solitamente vengono utilizzati poco prima dello scadere dei termini previsti per la definizione del procedimento o nel momento in cui sono scaduti, per intimare l'amministrazione a velocizzare i tempi.

4.5 I limiti di sindacabilità della discrezionalità amministrativa

L'analisi svolta finora ha evidenziato il carattere discrezionale del provvedimento di concessione della cittadinanza, giacché la legge si preoccupa di specificare solamente alcuni requisiti (la residenza, la conoscenza della lingua italiana), lasciando ampio spazio di intervento alla pubblica amministrazione, la quale si è adoperata per integrare e completare la regola formulata dal legislatore.

Proprio la "vaghezza" e la formulazione di fattispecie aperte nella disciplina della cittadinanza per residenza fanno sì che l'Amministrazione sia chiamata a verificare la sussistenza di ulteriori qualità necessarie ad ottenere la cittadinanza, che si riconducono al tipo – o più esattamente ad un modello idealtipico – di cittadino "socialmente integrato", istruito, privo di specifiche pendenze penali, la cui condotta di vita non si pone in contrasto con i valori fondanti la convivenza civile, che non rappresenti un pericolo per la Repubblica e dotato di un reddito sufficiente al proprio sostentamento.

Tutto ciò conduce a ritenere che la concessione della cittadinanza sia un atto ampiamente discrezionale, che non tiene conto solo dei requisiti imposti dalla legge, ma che implica accurati apprezzamenti da parte dell'Amministrazione sulla personalità, abitudini, condotta di vita dell'interessato e si ripercuote in un potere valutativo circa l'opportunità di disporre, con il decreto concessorio, l'inserimento dell'istante nel popolo.

La discrezionalità che connota il procedimento di concessione della cittadinanza *ex art.* 9, della legge n. 91 del 1992 fa sì che il provvedimento di diniego sia sindacabile dal giudice amministrativo solo "[...] nei ristretti ambiti del controllo estrinseco e formale; il sindacato del giudice non può dunque spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della

decisione e dell'esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole"²⁹⁷.

In letteratura si ritiene che il provvedimento discrezionale, quale quello di concessione della cittadinanza, non sia assoggettabile ad alcun sindacato di merito da parte del giudice. Invero, rispetto all'attività vincolata, l'attività amministrativa discrezionale presuppone una maggiore capacità di manovra attribuita dal legislatore alla pubblica amministrazione, perché l'amministrazione ha la facoltà di valutare l'esistenza degli elementi in fatto o in diritto ritenuti rilevanti per l'adozione dell'atto amministrativo e di individuare conseguentemente quale scelta operare nel caso concreto per raggiungere la finalità prefissata dalla legge attributiva dei poteri, nel modo che essa ritiene più opportuno.

Sarebbe erroneo pensare che l'amministrazione venga lasciata totalmente libera nella valutazione, giacché la legge, nell'attribuire un potere ad un'autorità amministrativa, affida a quest'ultima la cura di un determinato interesse pubblico.

Nel caso della concessione della cittadinanza, tuttavia, questo interesse non è agevolmente identificabile o circoscrivibile: si parla di un interesse pubblico a carattere "composito", di tutt'altro che facile definizione, spaziando dalla sicurezza, alla stabilità economico-sociale, alla garanzia del rispetto dell'identità nazionale, solo per fare alcuni esempi²⁹⁸. Ma quando la pubblica amministrazione si muove per curare questo interesse è vincolata da tale fine e dal canone della ragionevolezza.

A tale proposito, in letteratura sono stati evidenziati due limiti indefettibili posti all'esercizio del potere discrezionale attribuito alla pubblica amministrazione: la predeterminazione del fine pubblico da perseguire e la congruità tra l'esercizio del potere attribuito alla pubblica amministrazione e la realizzazione del fine predetto²⁹⁹.

Al di là di tali limiti, che paiono essere anche piuttosto larghi nel caso della concessione della cittadinanza per residenza in ragione del carattere composito dell'interesse pubblico affidato alla cura dell'amministrazione dell'interno in questi procedimenti, all'amministrazione si presentano più possibilità concrete per il perseguimento

²⁹⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. III, 7 gennaio 2022 n.104

²⁹⁸ Tra le tante, T.A.R. Lazio, sez. V-bis, sentenza 10 marzo 2023, n. 4762 che definisce preliminarmente che "siffatto interesse pubblico, avente natura 'composita', in quanto teso alla tutela della sicurezza, della stabilità economico-sociale, del rispetto dell'identità nazionale".

²⁹⁹ F. CARINGELLA, *Manuale*, cit., p. 1184.

dell'interesse pubblico: preferire una o l'altra costituisce, quindi, questione di merito, di per sé insindacabile da parte del giudice.

Astrattamente, è possibile affermare che tanto più la norma di legge sarà indeterminata nell'individuare gli interessi che dovranno essere presi in considerazione dalla pubblica amministrazione, tanto più ampio sarà il margine di discrezionalità lasciato all'azione amministrativa, e tanto più forte si porrà l'esigenza di operare un controllo sull'esercizio del predetto potere rispetto al fine individuato e tanto più difficile diventa però operare suddetto controllo, senza invadere il campo dell'amministrazione. Per questo, nel caso in esame, il controllo dovrà rimanere entro i ristretti limiti del sindacato formale ed estrinseco.

Invero, in sede giurisdizionale verranno esaminati i vizi di legittimità e non anche quelli di merito: saranno valutati, oltre alla conformità dell'azione amministrativa alla legge, il corretto esercizio del potere discrezionale³⁰⁰ rispetto alla norma attributiva del potere, ma null'altro.

Ammettere un controllo nel merito da parte del giudice amministrativo, con riguardo al provvedimento amministrativo in esame, significherebbe violare il principio cardine di separazione dei poteri e di conseguenza violare anche la sfera di intangibilità di cui gode il potere amministrativo rispetto al potere giurisdizionale.

Ci si trova di fronte, dunque, ad un problema che ha per molto tempo afflitto dottrina e giurisprudenza: quello relativo al margine di valutabilità delle scelte dell'amministrazione da parte del giudice amministrativo.

4.5.1 Il ristretto sindacato estrinseco e formale

Come anzi detto, il riconoscimento di un potere discrezionale in capo all'amministrazione produce le note implicazioni in tema di sindacabilità del provvedimento di diniego della concessione della cittadinanza per naturalizzazione. È il caso di specificare che i provvedimenti di diniego della concessione della cittadinanza, essendo atti di alta amministrazione, sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo, il quale però esercita su di essi un sindacato meno intenso, limitandosi a rilevare le violazioni più macroscopiche dei principi che presiedono all'esercizio del potere discrezionale. Considerata l'importanza del bene della vita sottesa ai procedimenti di concessione della

³⁰⁰ Corrispondente al principio di ragionevolezza e vincolo del fine.

cittadinanza e la necessità che il potere discrezionale in capo all'amministrazione non sconfini in arbitrio, si evidenzia che il controllo esercitato dai giudici è piuttosto superficiale, tutt'altro che severo nei confronti delle risultanze a cui è addivenuta l'amministrazione nella fase istruttoria.

Proprio perché l'amministrazione esercita il suo potere discrezionale, attraverso il quale esegue una ponderazione di ogni elemento utile al fine di valutare la sussistenza dell'interesse pubblico ad accogliere stabilmente il richiedente all'interno dello Stato, il controllo giurisdizionale non potrà entrare nell'area del merito: esso connota l'attività di scelta dell'amministrazione tra una pluralità di soluzioni e l'amministrazione deve considerarsi essenzialmente libera nel farlo.

Di conseguenza, questa attività è sindacabile solo nell'ambito del giudizio di legittimità e il controllo da parte del giudice si riduce eminentemente ad un sindacato di natura "estrinseca e formale". Il giudice non potrà entrare nel merito della valutazione operata e non potrà sostituire le proprie valutazioni a quelle operate dall'amministrazione.

Ciò è confermato in gran parte delle sentenze del giudice amministrativo che riguardino il controllo dei provvedimenti di diniego della cittadinanza per naturalizzazione: il giudice amministrativo non perde l'occasione di ricordare che "tale valutazione discrezionale può essere sindacata in questa sede nei ristretti ambiti del controllo estrinseco e formale;"³⁰¹ e che "la natura di alta amministrazione del provvedimento gravato non consente a questo giudice di sostituire le valutazioni di merito riservate all'Autorità amministrativa preposta con le proprie valutazioni, attesi i vincoli al sindacato giurisdizionale in questa materia."³⁰²

Il controllo demandato al giudice assume quindi una natura estrinseca: esso "non può spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole"³⁰³. Da questo è possibile ricavare che il giudice disporrà di uno spazio di valutazione molto ristretto, consistente in un mero controllo della legalità procedurale e della non manifesta arbitrarietà della scelta compiuta in concreto dai funzionari.

³⁰¹ Consiglio di Stato sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913; Tar Lazio II - quater n. 5665 del 19 giugno 2012

³⁰² T.A.R. Lazio, sez. I ter, n. 3463/2023

³⁰³ Cons. di Stato, sez. III, n. 11536/2022

La maggior parte della giurisprudenza amministrativa ritiene che, qualora ci si trovi di fronte ad un potere discrezionale, come quello in esame, “il sindacato del giudice amministrativo si esaurisce nel controllo del vizio di eccesso di potere, nelle particolari figure sintomatiche dell’inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o difetto di motivazione, e non può estendersi all’autonoma valutazione delle circostanze di fatto e di diritto su cui fondare il giudizio di idoneità richiesto per l’acquisizione dello *status* di cittadino; il vaglio giurisdizionale non può sconfinare, quindi, nell’esame del merito della scelta adottata, riservata all’autonoma valutazione discrezionale dell’Amministrazione”³⁰⁴.

Sulla scia di questa impostazione, si rinvencono sentenze che hanno respinto i ricorsi dei cittadini stranieri, confermando il rifiuto di concedere la cittadinanza sulla base di una condanna penale per un reato bagatellare o per l’omessa dichiarazione di questa da parte dello straniero o ancora per la mancata collaborazione dello straniero a fornire elementi volti a confutare la valutazione negativa, dopo aver notificato il preavviso di rigetto.

I limiti del sindacato giurisdizionale sulle decisioni discrezionali portano tuttavia ad un tendenziale appiattimento dei giudici alle risultanze a cui giunge la pubblica amministrazione durante la fase istruttoria: non potendo sindacare il merito della decisione, i giudici non approfondiscono l’effettivo disvalore di una condotta o l’integrazione raggiunta dal soggetto, ma si limitano – per esempio – a riscontrare la presenza di un precedente penale e a giustificare di conseguenza il provvedimento assunto.

È proprio per questo motivo che, con il passare del tempo, la giurisprudenza ha avvertito la necessità di fare in modo che l’esercizio del potere amministrativo in materia non sconfini nell’insindacabile arbitrio sul piano sostanziale, poiché questo determinerebbe, sul piano processuale, situazioni di denegata giustizia.

4.5.2 Il sindacato giurisdizionale e il “criterio tipologico”

L’impostazione appena delineata rappresenta la linea di pensiero applicata alla maggior parte dei giudizi sulle istanze di concessione della cittadinanza, ma non è da sottovalutare

³⁰⁴ Tra le tante sentenze in cui i giudici ribadiscono l’impossibilità di entrare nel merito, si veda Cons. St., Sez. IV n. 6473/2021; Sez. VI, n. 5913/2011; n. 4862/2010; n. 3456/2006; TAR Lazio, Sez. I ter, n. 3226/2021, Sez. II quater, n. 5665/2012.

anche la presenza di pronunce che si spingono a sindacati più profondi rispetto a quelli sopra citati.

A quest'ultimo risultato i giudici sembrano approdare, utilizzando una particolare tecnica di controllo giurisdizionale che si basa sul c.d. "metodo tipologico", che consiste in una attività di riformulazione della fattispecie astratta, che porta ad individuare in maggiore dettaglio le circostanze che legittimano l'emanazione del provvedimento. Questo metodo, secondo la dottrina, si applica specialmente nei casi in cui la disposizione di legge è formulata in termini troppo generici e vaghi, privi di una capacità descrittiva, come nel caso di specie: per questo motivo il giudice, in sede di giudizio di legittimità andrà a verificare se la rielaborazione della norma effettuata dall'amministrazione sia compatibile all'interesse pubblico perseguito. La riconduzione del singolo soggetto al "tipo" (che in questo caso è un soggetto socialmente integrato) è una *quaestio iuris* ripetibile in giudizio anche dallo stesso giudice. Per mezzo di questo controllo talvolta si sono potute distinguere le ipotesi in cui l'amministrazione ha correttamente tipizzato la norma attributiva del potere, da quelle in cui tale attività è stata apparente, o manca del tutto, fondandosi principalmente su presunzioni.

Ne deriva che gli effetti della decisione non si producono per il solo fatto di esprimere l'attuazione della norma, ma per il fatto di rendere palese e controllabile il metodo attraverso cui la norma è stata integrata e, quindi, attuata.

Secondo questa lettura, il sindacato giudiziale non ha ad oggetto la "politicalità" della scelta, ma la *quaestio facti e iuris* attinente alla individuazione e qualificazione giuridica di vicende talmente rilevanti da inibire l'emanazione del provvedimento negativo a carico dello straniero, come ad esempio le notizie di reato, le condotte di vita, le frequentazioni. Sono esemplificative di questo tipo di sindacato giurisdizionale più approfondito le sentenze del Consiglio di Stato³⁰⁵, che impongono al Ministero di valutare se il

³⁰⁵ Cfr. Cons. St., sez. III, n. 8022/2021 in cui i giudici hanno dichiarato che l'amministrazione si era limitata ad enumerare sinteticamente le occasioni in cui l'interessata aveva costituito oggetto di attenzione da parte degli organi di polizia, senza riservare alcuna valutazione al fatto che, per il reato oggetto del decreto di condanna, il giudice di pace con sentenza aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti dell'imputata essendo il reato estinto, mentre, per altro reato, il GIP aveva assolto l'imputata per non aver commesso il fatto.

Sempre il Consiglio di Stato, sez. II, con sentenza n. 4151/2021 ha accolto il ricorso avverso il diniego di concessione della cittadinanza, in quanto l'amministrazione non aveva tenuto conto della complessiva integrazione dello straniero nel paese, limitandosi a rigettare l'istanza di concessione per "motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica" nonostante il cittadino straniero fosse stato condannato per una ipotesi di reato di natura contravvenzionale.

comportamento del richiedente, per le concrete modalità del fatto, sia concretamente indice di un mancato inserimento e quindi di una non compiuta integrazione nella comunità nazionale o se, al contrario, simile comportamento, tenuto conto, nel complesso, dell'entità della violazione oltre che della sua condotta di vita, della sua permanenza sul territorio nazionale, dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa e di tutti gli elementi ritenuti rilevanti a tal fine, non debba reputarsi insufficiente a denotare quella mancata adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico che preclude il rilascio della cittadinanza.

A volte, dunque, il giudice non si limita a guardare dall'esterno il provvedimento di diniego, ma si "avvicina" ad esso per valutare se l'esito del processo decisionale della pubblica amministrazione sia coerente con fatti che concretamente possono essere indice di una scarsa propensione a rispettare le regole dell'ordinamento.

Nello specifico, ciò è avvenuto ad esempio nella sentenza del Consiglio di Stato, sez III, n. 6789/2022, in cui i giudici hanno ritenuto illegittimo il decreto di rigetto che non accoglieva l'istanza esclusivamente in base al fatto che lo straniero aveva riportato una condanna per guida in stato di alterazione da sostanze psicotrope e, per questo, era stato condannato alla pena della contravvenzione di cui agli artt. 186 e 187 cod. strada (d.lgs. n. 285/1992). Il collegio ha rilevato l'insufficienza della motivazione in quanto, in un contesto normativo che non prevede un automatismo tra tale condanna e il diniego di cittadinanza, il T.A.R. aveva ommesso di argomentare perché tale precedente sarebbe stato idoneo ad affermare l'esistenza di una personalità non socialmente integrata. In particolare, secondo il Consiglio di Stato, l'amministrazione "non fa alcun cenno né al particolare disvalore della condotta sanzionata rispetto ai principi fondamentali della convivenza sociale e alla tutela anticipata della incolumità pubblica, né alla condizione sociale dello straniero; piuttosto, limitandosi a constatare in modo meccanicistico, a fronte del fatto storico di reato (decreto penale di condanna (...) peraltro risalente al 2002),

Ulteriore pronuncia del Consiglio, sez. III, sentenza n. 1893/2021, con cui i giudici avevano ritenuto di censurare la sentenza di primo grado con cui si era ritenuto legittimo il provvedimento di diniego della concessione di cittadinanza, che si fondava unicamente sulla condanna per il reato di guida in stato di ebbrezza. Secondo i giudici del Consiglio di Stato l'amministrazione aveva rigettato l'istanza di concessione della cittadinanza, senza apprezzare tutte le circostanze del fatto concreto e l'effettivo disvalore della condotta, non svolgendo inoltre un'adeguata valutazione in ordine alla complessiva posizione sociale dello straniero istante.

la mancata coincidenza tra l'interesse pubblico e quello del richiedente alla concessione della cittadinanza italiana"³⁰⁶.

Altro esempio di questo tipo di sindacato più pregnante, è quello relativo all'accoglimento di un ricorso avverso il provvedimento di diniego della cittadinanza per naturalizzazione fondato sull'esistenza di precedenti di polizia. In questo caso, il T.A.R. aveva ritenuto il ricorso fondato, giacché l'amministrazione non aveva esercitato il potere discrezionale in modo appropriato: il collegio infatti sottolineava in quell'occasione che il giudizio sull'integrazione sociale deve tener conto non solo dell'esistenza di eventuali *notitiae criminis*, ma anche della loro gravità, così come di un giudizio globale sulla personalità dello straniero. In ultima analisi, il giudizio di mancata integrazione sociale dello straniero non trovava riscontro negli atti dell'istruttoria e per questo accoglieva il ricorso, annullando il provvedimento di diniego.

In tutti i casi esposti, qualunque sia il grado di profondità del sindacato giurisdizionale, si tratta comunque di un sindacato di legittimità, che riscontrare la presenza solo di alcuni vizi, che sono tradizionalmente classificati nelle tre categorie dell'incompetenza, l'eccesso di potere e la violazione di legge e tutte e tre le ipotesi conducono all'annullabilità dell'atto amministrativo.

4.6 I vizi di legittimità: in particolare l'eccesso di potere

Non potendo entrare nel merito della decisione, il giudizio sarà quello generale di legittimità, che conferisce al giudice il potere di verificare se l'atto amministrativo sia lesivo di interessi legittimi per violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere³⁰⁷.

Tra i tre vizi da cui può essere affetto il provvedimento amministrativo, l'unico che si presta a sanzionare l'amministrazione che abbia ecceduto il limite della proporzionalità è l'eccesso di potere: quest'ultima ipotesi, infatti, tra le varie figure sintomatiche annovera anche quella della sproporzione rispetto ai fini.

Ad una più attenta analisi, l'eccesso di potere altro non è che una *species* della violazione di legge, che si traduce in un'errata "applicazione della norma attributiva di potere"³⁰⁸.

Incompetenza e eccesso di potere sono infatti delle ipotesi più specifiche di violazione di legge, la quale rappresenta l'ipotesi residuale rispetto agli altri due.

³⁰⁶ Consiglio di Stato, sez II, n. 4151/2021

³⁰⁷ Legge n. 241/1990, artt. 3 e 21 octies.

³⁰⁸ E. CARDI, S. COGNETTI, voce *Eccesso di potere*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, 1990, p. 348

Il tratto distintivo dell'eccesso di potere, che rende il vizio particolarmente difficile da sindacare, si esprime proprio nel tipo di valutazione richiesta al giudice. Difatti, per poter sindacare il corretto esercizio del potere e il corretto perseguimento del fine da parte dell'amministrazione, si creerebbe uno spazio in cui verrebbe richiesto al giudice di esaminare, anche solo in via incidentale, l'opportunità del provvedimento adottato e il contenuto del provvedimento amministrativo. Si tratta di capire, allora, come si possa coniugare questa forma di sindacato latente sul merito del provvedimento con il principio di separazione dei poteri.

La giurisprudenza, nello sforzo di porre un freno al sindacato sul merito dei provvedimenti da parte dei T.A.R. e del Consiglio di Stato, ha elaborato le figure sintomatiche dell'eccesso di potere. Queste costituiscono una categoria aperta, non tipizzata dal legislatore, ma sono utili al fine di individuare lo sviamento di potere di un atto che apparentemente potrebbe sembrare perfettamente conforme alle disposizioni normative che lo regolano. Per questo sono state introdotte, per fare in modo di rilevare il vizio in via indiretta, attraverso elementi indiziari del cattivo esercizio del potere discrezionale. Si tratta di elementi di irrazionalità, incoerenza e illogicità del provvedimento amministrativo da cui desumere lo "sviamento del fine perseguito dalla P.A. rispetto a quello fissato dalla legge"³⁰⁹.

Tra le figure sintomatiche più rilevanti si ravvisano: errore o travisamento dei fatti, il difetto di istruttoria, difetto di motivazione (insufficiente, illogica, contraddittoria, perplessa), illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà del provvedimento, disparità di trattamento, ingiustizia grave e manifesta.

In riferimento al decreto di diniego della concessione della cittadinanza, le illegittimità che vengono eccepite più di frequente sono rappresentate dai seguenti motivi di ricorso: eccesso di potere per difetto di istruttoria; eccesso di potere per travisamento dei fatti; eccesso di potere ed illogicità della motivazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, in relazione al difetto di motivazione; violazione e/o falsa applicazione della legge n. 91 del 1992.

Esaminando la casistica, dunque, emergono molti casi in cui la parte ricorrente lamenta l'eccesso di potere dell'amministrazione con riguardo al provvedimento amministrativo

³⁰⁹ F. CARINGELLA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Roma, 2016, p. 1483 ss.

impugnato. Ora si avrà modo di descrivere più nel particolare ciascuna delle figure sintomatiche sopra citate.

L'errore o il travisamento dei fatti riguarda l'ipotesi in cui il provvedimento venga emanato sul presupposto dell'esistenza di un fatto o di una circostanza che risulta invece inesistente o, viceversa, della non esistenza di un fatto o di una circostanza che invece risulta esistente. Si pensi, per esempio, ai casi in cui l'amministrazione abbia respinto l'istanza di concessione della cittadinanza a causa di un pregiudizio penale ostativo che non riguardava l'istante, ma un suo omonimo.

Questa figura sintomatica, spesso si presenta congiuntamente alla figura del difetto di istruttoria, che sussiste quando l'amministrazione non adempie all'obbligo di accertare in modo completo i fatti ed acquisire ogni elemento utile per operare una scelta consapevole e ponderata. In questo caso, l'attività istruttoria è stata svolta in modo frettoloso, incompleto o poco approfondito. Ciò significa, però, che annullato l'atto e posta in essere una nuova istruttoria, questa volta in modo corretto e approfondito, l'amministrazione potrebbe adottare un atto con il medesimo contenuto. Un esempio in riferimento a detta ipotesi potrebbe essere rappresentato dall'emanazione di un decreto di diniego, fondato su un precedente di polizia senza aver espletato una istruttoria completa, che prenda in considerazione molteplici elementi che depongono per un'oggettiva integrazione sociale del richiedente (come ad esempio l'integrazione della famiglia, il lavoro, i mezzi economici)³¹⁰.

Tra le censure più frequentemente portate all'attenzione del T.A.R. o del Consiglio di Stato da parte del ricorrente, ritroviamo il difetto di motivazione. Questa figura sintomatica ricorre nell'ipotesi in cui il provvedimento non contenga o contenga parzialmente le ragioni che sono alla base della scelta operata dall'amministrazione. Tale vizio può infatti avere diverse sfaccettature: normalmente si distingue il difetto assoluto di motivazione, che rientra nelle ipotesi di violazione di legge (data l'inosservanza dell'art. 3 della legge n. 241/1990 che impone espressamente l'obbligo di motivazione) dalla motivazione insufficiente, incompleta o generica. Quest'ultima sussiste qualora non trasparisca l'iter logico seguito e non emergano le ragioni sottostanti la scelta operata. Per quanto sintetica, infatti, la motivazione deve consentire una verifica del corretto esercizio

³¹⁰ Esempio di annullamento del provvedimento di diniego a causa di un difetto di istruttoria è rappresentato dalla sentenza del T.A.R. Lazio, sez. V-bis, 20 dicembre 2022, n. 17882.

del potere, cioè dell'iter logico seguito per pervenire alla determinazione contenuta nel provvedimento, traendo le fila degli elementi istruttori rilevanti e operando la ponderazione degli interessi.

A titolo esemplificativo si riporta la recente pronuncia del T.A.R. Lazio, sez. V-bis, n. 3558/2023 in cui i giudici hanno ritenuto di accogliere il ricorso proposto dalla richiedente in ragione del difetto di motivazione che invalidava il provvedimento di diniego. Nello specifico, era emersa, a carico del richiedente una notizia di reato per il reato di falsità materiale commessa dal privato e falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in certificati o autorizzazioni amministrative. L'amministrazione aveva giustificato il diniego, non motivando adeguatamente le ragioni ritenute ostative della concessione della cittadinanza, rimanendo confinato nella assoluta genericità per mancanza di alcuna indicazione sul percorso logico-giuridico seguito, con ciò violando l'art. 3 della legge n. 241 del 1990, senza illustrare le motivazioni per cui il comportamento del richiedente dovesse essere "indice di inaffidabilità". I giudici hanno quindi accolto le doglianze presentate dalla parte, annullando il provvedimento per manifesta irragionevolezza e/o incompletezza della motivazione del diniego.

In realtà, si noti come non esista un criterio univoco per determinare se una motivazione sia sufficiente. Si può ritenere che quanto più ampia è la discrezionalità dell'amministrazione e quanto più gravosi sono gli effetti del provvedimento nella sfera soggettiva dei destinatari, tanto più elevato è lo standard quantitativo e qualitativo imposto alla motivazione³¹¹.

La motivazione può essere inoltre illogica e contraddittoria, quando essa presenta delle proposizioni o riferimenti a elementi incompatibili tra loro.

4.7 Il tipo di sentenza emanata dal giudice: la sentenza di annullamento

Il giudice amministrativo, nel momento in cui opera il sindacato di legittimità sul provvedimento impugnato, dovrà limitarsi a rilevare i vizi appena esposti, che conseguono alla violazione delle norme di azione³¹² e delle disposizioni che attengono alla modalità di esercizio di un potere.

³¹¹ M. CLARICH, *Manuale*, cit., p. 214 e ss

³¹² Si ricorda che le norme di azione sono le norme che disciplinano il potere amministrativo nell'interesse esclusivo della pubblica amministrazione e hanno come scopo quello di assicurare che l'emanazione degli atti sia conforme a parametri predeterminati. Sono norme che segnano i limiti interni al potere, volti a

Il privato che impugna il provvedimento lesivo del suo interesse legittimo, che nel caso di specie è un decreto di diniego della cittadinanza per naturalizzazione, agisce con un mezzo giurisdizionale al fine di provocare l'annullamento dello stesso. Si può affermare quindi che l'azione idonea a provocare l'effetto sperato è l'azione di annullamento.

Tale azione è regolata dall'art. 29 c.p.a, che ne descrive la natura costitutiva, dal momento che provoca la caducazione del provvedimento e la sua eliminazione dal mondo giuridico, con efficacia *ex tunc*. Ha la finalità di rimuovere per il passato l'atto illegittimo, e di ripristinare anche *pro futuro* le condizioni di legalità e di legittimità della funzione pubblica.

Come il potere attribuito alla pubblica amministrazione dalla legge, quando viene esercitato, produce effetti unilateralmente nella sfera del privato, così il privato può domandarne l'eliminazione al giudice, impugnandone la fonte diretta, cioè il provvedimento. In caso di accoglimento del ricorso, dunque, all'effetto costitutivo del potere amministrativo si sostituisce, laddove questo sia stato illegittimamente esercitato, l'effetto costitutivo inverso, della sentenza di annullamento.

Tuttavia, a ben vedere, l'annullamento giurisdizionale del provvedimento di diniego illegittimo per vizi formali (eccesso di potere, incompetenza, violazione di legge) non è soddisfacente dell'interesse legittimo pretensivo dell'aspirante cittadino: l'azione di annullamento non comprende alcun giudizio sulla spettanza del bene della vita a cui il privato aspira. Questo perché il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana, come più volte ribadito, è un provvedimento altamente discrezionale e di conseguenza il giudice non può esprimersi in merito alla spettanza o meno del bene della vita in riferimento a quel soggetto. Solo l'amministrazione potrà pronunciarsi su di esso e dovrà farlo rispettando i limiti imposti dalle norme di azione.

La qual cosa porta a conseguenze rilevanti sulle specifiche caratteristiche dell'effetto conformativo della sentenza, perché la pronuncia d'illegittimità del provvedimento finirà per condizionare l'attività decisionale che residua in capo all'amministrazione.

Occorre ricordare che il decreto semplificazioni³¹³ ha previsto che “in caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il

guidare l'attività dell'amministrazione. Per approfondire, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 117. Si veda anche F. VOLPE, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 2004.

³¹³ D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (cd. Decreto Semplificazioni) convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120

suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato". Questo nuovo meccanismo inibisce lo *ius variandi* dell'amministrazione anche in sede di riesercizio del potere in conseguenza di un giudicato di annullamento e prevede ulteriori limiti per la pubblica amministrazione oltre a quelli già derivanti dall'effetto conformativo della sentenza.

Emerge come il vincolo conformativo assuma una valenza diversa a seconda che oggetto di sindacato sia un'attività amministrativa vincolata o discrezionale. Nel primo caso esso è pieno nel senso che viene delineata in modo completo la modalità successiva di svolgimento dell'azione amministrativa; nel secondo caso esso ha valenza meno pregnante, in quanto non può estendersi, per assicurare il rispetto del principio costituzionale di separazione dei poteri, a valutazioni riservate alla pubblica amministrazione. Quando l'attività amministrativa è discrezionale, il vincolo giudiziale non può incidere su spazi di decisione afferenti all'opportunità, attribuiti alla pubblica amministrazione.

Ne deriva che, qualora il giudice amministrativo dovesse accogliere il ricorso, avvallando le censure presentate dall'aspirante cittadino, questa ordinerebbe all'amministrazione di riesercitare il suo potere discrezionale, questa volta in maniera legittima, e rivalutare la posizione complessiva del richiedente e la sua effettiva integrazione nel tessuto economico e sociale tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto. Ma, nel fare ciò, il giudice non si sta sostituendo all'amministrazione, sta semplicemente sottolineando le direttrici principali su cui dovrebbe svilupparsi la valutazione della pubblica amministrazione: l'amministrazione mantiene la possibilità in sede di riedizione del potere di determinarsi liberamente, e dunque anche sfavorevolmente per l'amministrato, sugli aspetti non coperti al giudicato, ma nel farlo dovrà rispettare l'effetto conformativo della sentenza di annullamento.

Si deve approfondire la questione, per comprendere se effettivamente ed entro quali limiti l'amministrazione sia vincolata da questo ordine di esecuzione e di riedizione del potere. Invero, la gestione degli effetti dell'annullamento giurisdizionale dell'atto amministrativo riguarda anzitutto la necessità di assicurare l'attuazione del giudicato. In termini generali, in base all'art. 88, comma 1, c.p.a., la sentenza amministrativa deve contenere sempre "l'ordine che la decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa".

Accade molto spesso che l'amministrazione, previo annullamento dell'atto impugnato, non si ridetermini, nonostante il giudice ordini all'amministrazione di rivalutare l'originaria istanza, alla luce delle censure lamentate dalla parte e accolte poi dal giudice. In tali ipotesi, viene da chiedersi quale strumento possa soddisfare l'interesse del richiedente, che mira ad ottenere un provvedimento privo di vizi che statuisca sulla sua posizione soggettiva. Se l'amministrazione, nonostante l'ordine di riedizione del potere, non vi provvede, l'aspirante cittadino potrà agire per l'ottemperanza di tale ordine statuito dal giudice.

4.8 Il giudizio di ottemperanza

L'art. 112 c.p.a. sancisce espressamente che i provvedimenti del giudice amministrativo devono essere eseguiti dalla pubblica amministrazione e dalle altre parti.

Il dovere dell'amministrazione di dare esecuzione alla sentenza, ricomprende un profilo eliminatorio (che attiene alla caducazione *ex tunc* degli effetti prodotti dal provvedimento prima dell'annullamento, nei limiti in cui non siano già travolti dalla sentenza), un profilo ripristinatorio (che attiene alla ricostruzione della disciplina che si sarebbe prodotta in assenza del provvedimento illegittimo), ma soprattutto un profilo rinnovatorio o conformativo (che vincola l'attività successiva dell'amministrazione ad attenersi alla regola di diritto enunciata dal giudice nella sentenza). Il dovere di esecuzione della sentenza ricomprende quindi anche il momento rinnovatorio del potere amministrativo: anzi proprio questo elemento risulta decisivo quando si tratti di eseguire una sentenza che abbia annullato un provvedimento negativo o abbia accertato un silenzio senza esprimersi anche sulla fondatezza della pretesa sostanziale del cittadino. In queste ipotesi, infatti, l'esito pratico del giudizio per il richiedente è assicurato solo attraverso il riesercizio (o, nel caso del silenzio, attraverso il primo esercizio) del potere da parte dell'amministrazione dopo la sentenza. Questo avviene ad esempio quando il giudice ordina che l'amministrazione dovrà rivalutare la posizione complessiva del richiedente e la sua effettiva integrazione nel tessuto economico e sociale tenuto conto ad esempio di tutte le circostanze del caso concreto e senza fare applicazione di automatismi ostativi derivanti dal precedente penale indicato dall'ufficio.

Il giudizio di ottemperanza, nel caso in cui l'amministrazione non esegua il contenuto della sentenza emanata dall'autorità giudiziale, sarà quindi possibile, ma con alcune

differenze rispetto al normale giudizio di ottemperanza, in quanto il giudice ha dei poteri cognitori limitati e non potrà sostituirsi alla valutazione della pubblica amministrazione. In letteratura, così come in giurisprudenza, si ritiene che nel caso in cui il giudice abbia annullato l'atto impugnato per vizi di legittimità, l'eventuale successivo giudizio di ottemperanza non può che avere ad oggetto la riedizione del potere da parte dell'amministrazione, ma non potrà invece prendere in esame la verifica della spettanza del bene della vita, non essendo l'oggetto dell'ottemperanda pronuncia giudiziale.

Il giudice non potrà quindi adottare un provvedimento pienamente soddisfacente dell'interesse legittimo del richiedente, altrimenti dando vita ad un inammissibile sconfinamento nel merito amministrativo da parte del giudice e, di conseguenza, ad un possibile eccesso di potere giurisdizionale³¹⁴. Il riconoscimento della pretesa sostanziale non potrà essere effettuato dal giudice dell'ottemperanza sia per i limiti di un tale giudizio, legati alle questioni dedotte nel giudizio di cognizione, sia a causa del divieto contenuto nell'art. 34, comma 2, c.p.a. (per il caso di silenzio-inadempimento dell'amministrazione).

A confermare questa impostazione, sarebbe proprio il dato giurisprudenziale³¹⁵: prendendo d'esempio alcuni giudizi di ottemperanza in materia di cittadinanza, si nota come il giudice non emani egli stesso il provvedimento di concessione o diniego della cittadinanza, ma si limiti ad ordinare all'amministrazione di esercitare il potere di cui è titolare e di provvedere entro un termine, nominando un commissario *ad acta* che possa intervenire nel caso in cui questa rimanga inerte.

Ne è un esempio la sentenza del Consiglio di Stato, sezione III, n. 3545/2020. Il ricorrente, dopo aver adito allo stesso giudice per l'annullamento del provvedimento lesivo, ovvero il decreto di diniego della cittadinanza, e aver ottenuto l'annullamento dello stesso non aveva ricevuto alcun provvedimento espresso. Il Ministero dell'interno non si era dunque rideterminato sull'istanza di concessione della cittadinanza, per questo il ricorrente decideva di agire per portare ad esecuzione la sentenza con cui si ordinava all'amministrazione di rideterminarsi. Il Consiglio di Stato accoglie il ricorso per l'ottemperanza e ordina all'amministrazione di riesaminare l'istanza entro e non oltre

³¹⁴ Consiglio di Stato, ad. plen., 9 giugno 2016, n. 11.

³¹⁵ Oltre a quelle riportate nel testo, si vedano le sentenze T.A.R. Toscana, sez. II, n. 1673/2021, n. 869/2021, n. 545/2020; T.A.R. Emilia Romagna, sez. I, n. 372/2022 che riguardano i casi di giudizio di ottemperanza delle sentenze di annullamento dei decreti di inammissibilità dell'istanza di concessione della cittadinanza.

sessanta giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della sentenza. Aggiunge che, nel caso di persistente inadempimento oltre il termine, sarà il Ministro dell'interno a dover provvedere sull'istanza entro il termine successivo di sessanta giorni.

Altro esempio di giudizio di ottemperanza in caso di inadempimento della pubblica amministrazione si può ritrovare nella sentenza del T.A.R. Lazio, sezione II-*quater*, n. 5405/2021. È un caso diverso e importante in quanto il ricorrente aveva già agito in ottemperanza verso la sentenza di annullamento del provvedimento di diniego della cittadinanza nel 2015. L'amministrazione quindi aveva rivalutato la sua istanza, emanando però un nuovo decreto di diniego verso il ricorrente. Il ricorrente così chiedeva che il nuovo provvedimento di rigetto venisse disapplicato, perché elusivo del giudicato, e venissero adottati invece tutti gli atti necessari per l'effettiva esecuzione della sentenza di annullamento del primo decreto di diniego ricevuto,

I giudici, tuttavia, rilevavano d'ufficio l'inammissibilità del ricorso per violazione del *ne bis in idem*, a causa dell'identità tra il *petitum* e la *causa petendi* avanzati con l'ultimo giudizio di ottemperanza e quelli del precedente giudizio di ottemperanza (a cui era seguito un nuovo provvedimento di diniego).

A fronte di questo, i giudici invitano la parte a proporre ricorso avverso il nuovo provvedimento lesivo per violazione del giudicato, dichiarando invece inammissibile il ricorso per l'ottemperanza.

Di conseguenza, si può confermare che anche nel diritto vivente il giudice non accorda mai al richiedente il provvedimento espresso a cui aspira in quanto, sia nel caso di silenzio-inadempimento, sia nel caso di inerzia della pubblica amministrazione dopo l'annullamento del provvedimento di diniego, sarebbe applicabile l'art. 31, comma 3, c.p.a. secondo il quale il giudice può pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa solo qualora si tratti di attività vincolata o quando risulta che non vi siano ulteriori margini di discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

CONCLUSIONI

Giunti al termine della presente tesi, pare ora opportuno trarre delle conclusioni in merito ai vari profili evidenziati nel corso della trattazione, che hanno permesso di rilevare le caratteristiche principali e le criticità che connotano il procedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione.

L'analisi delle leggi sulla cittadinanza susseguitesi nel tempo all'interno della nostra cornice statutale ha permesso di ritrovare nella "naturalità" l'antecedente storico a cui è seguita la naturalizzazione. Infatti, è possibile individuare alcune caratteristiche che sono rimaste nel tempo e contraddistinguono ancora oggi l'istituto di cui all'art. 9 della legge n. 91 del 1992.

In primis, la cittadinanza per naturalizzazione è oggetto di una concessione da parte dello stato e ciò determina l'ampio spazio di discrezionalità che è lasciato all'amministrazione nel valutare l'opportunità di inserire stabilmente il richiedente all'interno della comunità. Ciò è ricavato dalla norma attributiva del relativo potere, contenuta nell'art. 9, comma 1, della legge n. 91 del 1992, ai sensi del quale la cittadinanza "può" essere concessa. La natura di atto concessorio è confermata anche dalla solennità dell'atto di concessione, che consiste nel decreto del Presidente della Repubblica e in caso di rigetto in un decreto del Ministro o del sottosegretario.

Invero, anche nel passato la cittadinanza per naturalità era oggetto di una concessione graziosa, e ciò lasciava la libertà all'autorità tanto di concederla, quanto di rifiutarla.

Oggi la concessione della cittadinanza per naturalizzazione non è lasciata all'assoluto arbitrio dell'autorità, ma è oggetto di una valutazione compiuta dall'amministrazione, che sarà chiamata a contemperare l'interesse pubblico di natura composita, ricomprendente la tutela della sicurezza, della stabilità economico-sociale, del rispetto dell'identità nazionale e, dall'altro lato, l'interesse vantato dal richiedente di inserirsi a pieno titolo nella comunità.

A fronte di un potere discrezionale dell'amministrazione di concedere o meno la cittadinanza, troviamo la posizione di interesse legittimo in capo all'aspirante cittadino, che si sostanzia nell'aspirazione di poter acquisire lo *status civitatis*, pretesa che può essere soddisfatta solo per mezzo dell'*agere* amministrativo.

L'attività amministrativa spesso, però, non viene esercitata nei tempi previsti, nonostante la previsione di termini procedurali abnormi, con la conseguenza che il richiedente deve ricorrere ai mezzi giurisdizionali per sollecitare l'amministrazione ad emanare il provvedimento richiesto. Non essendo un termine perentorio, non vi sarà alcuna conseguenza sul piano pratico per l'amministrazione. Questo fa sì che in capo ad essa si registri una doppia discrezionalità, salva la responsabilità risarcitoria per danno da ritardo, che rimane però sostanzialmente teorica: sia per quanto attiene l'*an* del provvedimento, sia per ciò che riguarda il *quando* adottare tale provvedimento.

Quando l'amministrazione si determina, è chiamata a verificare che il soggetto istante sia in possesso dei requisiti previsti dalla legge, quali la residenza legale e la conoscenza della lingua italiana, requisiti che sono stati poi ampliati dal Ministero dell'interno, comprendendo, tra questi, anche l'assenza di precedenti penali, la sussistenza di redditi sufficienti a sostenersi. Il problema relativo ai requisiti richiesti entra in frizione con il principio di legalità sostanziale, soprattutto se si considera che attraverso le circolari ministeriali si è adottata la prassi di ritenere il possesso di un reddito adeguato come requisito di ammissibilità dell'istanza.

Oggetto della valutazione saranno anche la condotta di vita e la personalità del richiedente, che dovranno essere indicativi di una avvenuta integrazione sociale e del rispetto dei valori di convivenza civile. Concetti questi, che non sono ancorati ad alcun parametro giuridico, ma che sono lasciati alla completa discrezionalità dell'amministrazione, che richiede che lo straniero in sostanza provi di possedere uno *status illesae dignitatis* morale e civile, superiore rispetto a chi è già cittadino italiano. In questo modo, però, si finisce con il concedere la cittadinanza solo ai soggetti più "meritevoli", dopo un'accurata selezione da parte della amministrazione.

L'inserimento dello straniero nella comunità nazionale può avvenire solo quando l'amministrazione ritenga che quest'ultimo possieda ogni requisito atto a dimostrare la sua capacità di inserirsi in modo duraturo nella comunità, mediante un giudizio prognostico che escluda che il richiedente possa successivamente creare problemi all'ordine e alla sicurezza nazionale, disattendere le regole di civile convivenza ovvero violare i valori identitari dello Stato.

In sostanza, la concessione dello *status civitatis* viene considerata come il riconoscimento formale di una preesistente situazione di fatto consistente in una sorta di cittadinanza

sostanziale, la quale costituisce il presupposto, e quindi non la conseguenza, della formale attribuzione del nuovo *status* giuridico.

Tanto chiarito sulla natura discrezionale del potere dell'amministrazione, ne deriva che il sindacato giurisdizionale sulla valutazione compiuta dall'amministrazione sarà un sindacato estrinseco e formale, che si esaurisce nel controllo del vizio di eccesso di potere nelle sue figure sintomatiche.

Anche qualora il provvedimento venga annullato, l'amministrazione rimane l'unica titolare di quel potere e l'unica legittimata ad esercitarlo, dal momento che il giudice non può effettuare un'autonoma valutazione delle circostanze di fatto e di diritto su cui fondare il giudizio di idoneità richiesto per l'acquisizione dello *status* di cittadino. Verrà così ordinata la riedizione del potere da parte dell'amministrazione, la quale potrà comunque giungere allo stesso esito pratico.

L'area di intangibilità del provvedimento è dunque spaventosamente ampia, non potendosi estendere alla valutazione del merito.

Complessivamente, però, si è registrato negli anni un tendenziale mutamento della giurisprudenza del T.A.R. e del Consiglio di Stato, che ha portato ad un atteggiamento maggiormente critico nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione.

Mentre in passato i giudici si appiattivano sulle risultanze dell'attività istruttoria effettuata dall'amministrazione, giustificando in sostanza l'esito a cui era addivenuta la pubblica amministrazione, oggi giorno viene esercitato un controllo più severo: con riferimento ai precedenti penali, ad esempio, si richiede all'amministrazione di eseguire una valutazione che tenga conto delle circostanze del fatto concreto e che dia contezza dei motivi per cui si è ritenuto attribuire un particolare disvalore sociale alla condotta.

Parimenti, nel caso del diniego di cittadinanza per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, spesso i giudici chiedono al Ministero di produrre in giudizio i documenti di carattere riservato (con opportuni stralci) dai quali si evinca l'effettiva pericolosità del soggetto, ai fini di garantire il diritto di difesa del richiedente.

Si deve notare, dunque, che dei passi in avanti sono stati fatti, anche in relazione alla lungaggine dei procedimenti amministrativi intentati contro la pubblica amministrazione dai cittadini stranieri. Invero, a partire dal 1 gennaio 2022 è stata istituita la sezione *V-bis* del T.A.R. Lazio, dichiarata competente nei ricorsi avverso atti, provvedimenti e comportamenti del Ministero dell'interno, limitatamente ai ricorsi relativi alla

cittadinanza. Ciò, non solo allo scopo di assicurare una maggiore celerità nella decisione delle controversie, ma anche con l'intento di creare uno orientamento costante e coerente dei giudici nella definizione delle controversie in materia di cittadinanza.

In conclusione, si auspica che in un prossimo futuro la materia possa essere oggetto di una attenta e completa riforma, che prenda le mosse dal mutato contesto sociale e culturale in cui ci troviamo e riporti nell'ambito della legalità quantomeno la disciplina relativa alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione, riducendo peraltro i troppi spazi lasciati alla discrezionalità dell'amministrazione.

RINGRAZIAMENTI

Al termine del presente lavoro, desidero ringraziare tutte le persone che mi hanno sostenuto durante il mio percorso universitario, specialmente in quest'ultimo periodo di stesura della tesi.

In primis, un sentito ringraziamento va al Ch.mo Professor Fabio Corvaja, relatore di questa tesi, per la disponibilità, l'attenzione e la cura con cui ha saputo guidarmi nel momento più importante del mio percorso accademico. I suoi insegnamenti sono stati per me preziosi.

Un ringraziamento speciale va allo Studio Lexes, che mi ha accolta nei mesi di tirocinio curricolare e, con gentilezza e pazienza, mi ha fatta crescere dal punto di vista professionale e umano. Ho ancora tanto da imparare da voi.

Un grande ringraziamento va ai miei genitori: senza il vostro sostegno, la vostra comprensione e il vostro amore, non sarei potuta arrivare fin qui, grazie.

Ringrazio anche i miei fratelli Alberto e Andrea perché, ciascuno a modo suo, ha saputo starmi vicino e incoraggiarmi lungo tutto il percorso.

Un grazie speciale va al mio ragazzo, Giacomo, per aver sempre creduto in me, per essermi stato accanto ed avermi trasmesso la serenità e l'amore di cui avevo bisogno.

Grazie a Beatrice, per esserci sempre stata, per aver condiviso con me tutte le gioie e i momenti di difficoltà. Grazie per avermi sostenuta in questi anni di università e per avermi aiutato con i tuoi preziosi consigli.

Grazie alle amiche e agli amici che, soprattutto in questo ultimo periodo, mi hanno dimostrato tanto affetto, anche solo con un messaggio. Mi sento fortunata ad avervi tutti: in particolare, ringrazio Alice per essere stata una fedele compagna nel mio percorso universitario, Daniela, le amiche di atletica, le ragazze della Binp e tutti gli amici con cui condivido il mio percorso Scout.

Un pensiero va anche a chi, da lassù, mi guarda e con me festeggia in questo giorno così importante.

Grazie a tutti,

Greta

BIBLIOGRAFIA

B. ANDERSON, in *Comunità immaginate, Origini e fortuna dei nazionalismi*, Edizioni Laterza, 2013, p. 2 ss.

B. ANDERSON, *Us & Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 109.

A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p.33.

B. BAREL, *Cittadinanza*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza: discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, 2015, p. 12

B. BAREL, in *Osservazioni sui disegni di legge per la riforma della disciplina della cittadinanza*, in *Lo stato civile italiano*, 2005, pp. 826 e ss.

C. BERSANI, voce *Naturalizzazione*, in *Digesto disc. pubbl.*, tomo II, 2008.

E. CARDI, voce *Eccesso di potere*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, 1990, p. 348

F. CARINGELLA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Roma, 2016, cit., pp. 1184, 1483

A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Diritto processuale amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 816

S. COGNETTI, voce *Eccesso di potere*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, 1990, p. 348.

M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 117, 124, 192, 200, 214, 493 e ss,

M. CLARICH, *L'effettività della tutela nell'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 540

- R. CLERICI, *Cittadinanza e Apolidia*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, fasc. 2/2019, p. 316
- R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1993, pp. 12, 19, 26, 330
- V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1970, p. 62.
- C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001, p. 421.
- P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma – Bari, Laterza, 2005.
- C. CUDIA, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 2/2022, p. 3, 4, 14.
- S. D'ANTONIO, *Il riparto di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p.534
- F. DEGNI, *Della cittadinanza.*, Italia, E. Marghieri, 1921
- F. DELLE CESE, *Class action e mancato rispetto dei termini in tema di conclusione della procedura per la concessione della cittadinanza italiana: commento alle sentenze del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio e del 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato*, in *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, p. 73.
- F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, p. 118.
- P. ESPERSON, *La legge sulla naturalizzazione in Italia* (estratto dalla Rassegna del 21-22 ottobre) Roma, Tipografia nazionale di Reggiani e soci, 1886
- P. ESPERSON, *Condizione giuridica dello straniero secondo le legislazioni e le giurisprudenze italiana ed estere*, parte II, *Chi può dirsi straniero e chi italiano*, 1892, Roma, Fratelli Bocca Editori.
- F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Ann. I, Milano, 2007;

M.S. GIANNINI, in *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.

E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, atti del XXIV Convegno annuale dell'AIC, Jovene, Napoli, 2010, p. 240.

T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 169 ss.; inoltre, P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 39 ss.

G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. La disciplina italiana in prospettiva comparata*, in *I diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, a cura di E. Ceccherini, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 131-156; G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *Federalismi*, 2018, pp. 1-22.

A. MORELLI, preferisce parlare di libertà più che di valori in *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013.

P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza e maccheroni (appunti sulla illegittimità dell'art.1 D.P.R. 572/1993)*, in *Lo stato civile italiano*, 2011, fascicolo 5, p. 25

P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli Editore, 2017, p. 394.

P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza*, in *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, a cura di Gennaro Santoro, Antigone Edizioni, 2021, p. 13, 15, 19, 35.

F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, 2014, pp. 100, 109, 114.

- C. PANZERA, *Cittadinanza*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, Napoli, 2020, Editoriale scientifica, p. 119
- E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova, 1988.
- G. SANTORO, *Class action e mancato rispetto dei termini in tema di conclusione della procedura per la concessione della cittadinanza italiana: commento alle sentenze del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio e del 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato*, in *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, p. 73.
- S. SCREPANTI, *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Riv.trim.dir. pubbl.*, 2019, p. 1189 ss.
- E. SILVESTRI, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 372
- L. VENTURA, *Giuramento nel diritto costituzionale*, in *Dig./Disc. pubbl.*, Torino 1991, p. 303 ss.
- N. VETTORI, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero: verso un nuovo modello di tutela giurisdizionale?*, in *Dir. pubbl.* 2012, p. 682.
- F. VOLPE, *Norme di relazione, norme d'azione e sistema italiano di giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 2004.

SITOGRAFIA

- A. BALLERINI, *Rigetto della richiesta di cittadinanza per presunta carenza del requisito reddituale: il Ministero dell'Interno non ha fatto un corretto uso del potere discrezionale* in *Melting pot Europa*, 2019 <meltingpot.org/2019/05/rigetto-della-richiesta-di-cittadinanza-per-presunta-carenza-del-requisito-reddituale-il-ministero-dellinterno-non-ha-fatto-un-corretto-uso-del-potere-discrezionale/> (ultima consultazione 18 febbraio marzo 2023)
- P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza : due vie dell'integrazione politica degli stranieri – Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, 2003. (ultima consultazione il 23 febbraio 2023)
- P. BONETTI, *Osservazioni sul testo unificato delle proposte di legge di modifica della legge n. 91/1992 in materia di cittadinanza italiana*, in *Asgi*, 2007. (ultima consultazione il 15 marzo 2023)
- D. CATERINO, *Le ragioni di sicurezza pubblica quale limite al diritto di difesa nel diniego della concessione della cittadinanza?* in *Diritto.it* <<https://www.diritto.it/le-ragioni-di-sicurezza-pubblica-quale-limite-al-diritto-di-difesa-nel-diniego-della-concessione-della-cittadinanza/>> (ultima consultazione 3 marzo 2023)
- C. CHIARENZA, *Il difetto di motivazione nei provvedimenti amministrativi* in *Diritto.it* <<https://www.diritto.it/il-difetto-di-motivazione-nei-provvedimenti-amministrativi/#:~:text=449%20ss..%20%E2%80%9CL',vizio%20nella%20formazione%20della%20volont%C3%A0>,2022>> (ultima consultazione 17 marzo 2023)

D. CHIRUMBOLO, *Il silenzio inadempimento della p.a.* in *Diritto.it* <<https://www.diritto.it/il-silenzio-inadempimento-della-p-a/>> 2020 (ultima consultazione 8 marzo 2023)

V. CIANCIOLO, *Concessione della cittadinanza. Illegittimo il diniego se motivato sui precedenti penali di un familiare* - *Cons. di Stato, Sez. III, sent. 2 maggio 2022, n. 3409* in *Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia* <<https://www.osservatoriofamiglia.it/contenuti/17512043/concessione-della-cittadinanza-illegittimo-il-diniego-se-mot.html>> 2022. (ultima consultazione 3 marzo 2023)

D. D'AMICO, *Natura giuridica e riparto di giurisdizione delle concessioni pubbliche: in particolare, delle concessioni di beni pubblici*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, 2023. (ultima consultazione il 17 marzo 2023)

A. DONVITO, *Discrezionalità amministrativa ed eccesso di potere* in *Lettera legale* <<http://www.letteralegale.info/contributi/discrezionalita-amministrativa-ed-eccesso-potere/>>, 2017 (ultima consultazione 15 febbraio 2023)

T. FACCIOLINI, *Giudizio di ottemperanza: tempi, termini e funzionamento* in *Diritto.it* <<https://www.diritto.it/giudizio-di-ottemperanza-tempi-termini-e-funzionamento/>>, 2022 (ultima consultazione 5 marzo 2023)

L. FACONDINI, *Potere amministrativo e discrezionalità* in *Diritto.it* <<https://www.diritto.it/potere-amministrativo-e-discrezionalita/>>, 2021 (ultima consultazione 7 marzo 2023)

C. FURLAN, *Il regime degli atti tardivi della pubblica amministrazione: sviluppi legislativi e giurisprudenziali* in *Diritto.it* <<https://www.diritto.it/il-regime-degli-atti->

tardivi-della-pubblica-amministrazione-sviluppi-legislativi-e-giurisprudenziali/> 2021
(ultima consultazione 18 febbraio 2023)

C. A. GARCIA, *Cosa significa residenza legale*, in *La legge per tutti* <https://www.laleggepertutti.it/232266_cosa-significa-residenza-legale> , 2018 (ultima consultazione 11 febbraio 2023)

A. GASPARI, *Il preavviso di rigetto previsto dall' art 10 bis della legge 241/90. Riflessioni su alcune cruciali problematiche* in *Diritto.it* <<https://www.diritto.it/il-preavviso-di-rigetto-previsto-dall-art-10-bis-della-legge-24190-riflessioni-su-alcune-cruciali-problematiche/#:~:text=Introdotta%20dalla%20legge%2015%2F05,all'accoglimento%20dell'istanza%2C>>, 2012 (ultima consultazione 25 febbraio 2023)

U. GAZIDEDE, *Cittadinanza italiana – Il ministero dell'Interno non si pronuncia colpevolmente o con enormi ritardi alle istanze* in *Melting pot Europa* <<https://www.meltingpot.org/2022/05/cittadinanza-italiana-il-ministero-dellinterno-non-si-pronuncia-colpevolmente-o-con-enormi-ritardi-alle-istanze/>> 2022. (ultima consultazione 13 febbraio 2023)

U. GAZIDEDE, *Illegittimo decreto di inammissibilità dell'istanza di cittadinanza: la PA “non dialoga” e viene condannata alle spese* in *Melting pot Europa* <<https://www.meltingpot.org/2022/06/illegittimo-decreto-di-inammissibilita-dellistanza-di-cittadinanza-la-pa-non-dialoga-e-viene-condannata-alle-spesi/>> 2022 (ultima consultazione 23 febbraio 2023)

M. GERARDO, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Caratteri, procedimento e natura giuridica* in *Avvocatura dello Stato*

<https://www.avvocaturastato.it/files/file/Rassegna/2021/Gerardo%203_2021_Layout%201.pdf> , 2021(ultima consultazione 10 marzo 2023)

C. LEONE, *Considerazioni in tema di sindacato del giudice amministrativo in materia di diniego di concessione della cittadinanza* in *Federalismi.it* <<https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=45957&dpath=document&dfile=24092021121109.pdf&content=Considerazioni%2Bin%2Btema%2Bdi%2Bsindacato%2Bdel%2Bgiudice%2Bamministrativo%2Bin%2Bmateria%2Bdi%2Bdiniego%2Bdi%2Bconcessione%2Bdella%2Bcittadinanza%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>> 2021 (ultima consultazione 4 marzo 2023)

P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?* in *www.federalismi.it*, 2018. (ultima consultazione il 7 marzo 2023)

A. MARINANGELI, *L'accertamento del rapporto nel processo amministrativo relativo agli atti vincolati e a quelli discrezionali: il ruolo dell'ottemperanza* in *Diritto.it* <<https://www.diritto.it/laccertamento-del-rapporto-nel-processo-amministrativo-relativo-agli-atti-vincolati-e-a-quelli-discrezionali-il-ruolo-dellottemperanza/>> 2021. (ultima consultazione 29 febbraio 2023)

T. MASALA, *Principi sul silenzio inadempimento e relativi rimedi da parte del privato* in *Diritto.it* <[https://www.diritto.it/principi-sul-silenzio-inadempimento-e-relativi-rimedi-da-parte-del-privato/#:~:text=Il%20ricorso%20avverso%20il%20presente,\(Consiglio%20di%20Stat%20o%2C%20sez](https://www.diritto.it/principi-sul-silenzio-inadempimento-e-relativi-rimedi-da-parte-del-privato/#:~:text=Il%20ricorso%20avverso%20il%20presente,(Consiglio%20di%20Stat%20o%2C%20sez)> , 2021 (ultima consultazione 28 febbraio 2023)

M. MURRA, *Diniego di cittadinanza per contiguità con organizzazioni pericolose* in *Il Quotidiano della PA.it*

<http://www.ilquotidianodellapa.it/_contents/news/2019/febbraio/1551179855718.html
> 2019. (ultima consultazione 5 marzo 2023)

M. NOCCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2018 (ultima consultazione il 13 marzo 2023)

M. PAGGI, *Cittadinanza – Un commento alle circolari che introducono disposizioni più favorevoli*, in *Melting pot Europa* <<https://www.meltingpot.org/2007/11/cittadinanza-un-commento-alle-circolari-che-introducono-disposizioni-piu-favorevoli/>>, 2007 (ultima consultazione 7 febbraio 2023)

P.A. PALUMBO, *Tacere in buona fede su condanna penale non impedisce la concessione della cittadinanza in Norme & Tributi Plus* <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/tacere-buona-fede-una-condanna-penale-non-impedisce-concessione-cittadinanza-AEe9vIBC?refresh_ce=1>, 2022. (ultima consultazione 1 marzo 2023)

D. PROFILI, *Decreto semplificazioni e procedimento amministrativo – il nuovo preavviso di rigetto* in *Il diritto amministrativo Rivista giuridica* <<https://www.ildirittoamministrativo.it/Decreto-semplificazioni-procedimento-amministrativo-l-nuovo-preavviso-di-rigetto-Profilo/ted677>> (ultima consultazione 29 gennaio 2023)

S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza*. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017, in *www.forumcostituzionale.it* (ultima consultazione il 16 marzo 2023)

A. L. RUM, *Tutela cautelare e processo amministrativo: la tecnica del remand. Analisi teorica e giurisprudenziale* in *Il diritto amministrativo – Rivista giuridica* <<https://www.ildirittoamministrativo.it/Tutela-cautelare-processo-amministrativo-la-tecnica-del-remand-Analisi-teorica->

giurisprudenziale/stu786#:~:text=La%20misura%20cautelare%20sospensivo%2Dpropu
lsiva,criteri%20indicati%20dallo%20stesso%20giudice>, (ultima consultazione 3 marzo
2023)

G. SAVIO, *La legge 13 aprile 2018 n. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione
dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto
dell'immigrazione illegale – prime riflessioni interpretative* in *www.asgi.it*
<[https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-
DEF_2.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf)> 2017 (ultima consultazione 20 febbraio 2023)

S. SICARDI, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e
rispetto alle posizioni dei giudici comuni)* in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*
<[https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-
2010/materiali/convegni/200611foggia/sicardi2.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/200611foggia/sicardi2.html)>, 2007 (ultima consultazione 12
marzo 2023)

C. SILVIS, *Il provvedimento amministrativo intervenuto dopo la scadenza dei termini di
conclusione del procedimento amministrativo (quando non opera il silenzio – assenso e
il silenzio – rigetto)* in *Diritto.it* <[https://www.diritto.it/il-provvedimento-
amministrativo-intervenuto-dopo-la-scadenza-dei-termini-di-conclusione-del-
procedimento-amministrativo-quando-non-opera-il-silenzio-assenso-e-il-silenzio-
rigetto/](https://www.diritto.it/il-provvedimento-amministrativo-intervenuto-dopo-la-scadenza-dei-termini-di-conclusione-del-procedimento-amministrativo-quando-non-opera-il-silenzio-assenso-e-il-silenzio-rigetto/)>, 2012 (ultima consultazione 9 marzo 2023)

A. SORPRESA, *Commisario ad acta: natura giuridica e poteri* in *Il diritto
amministrativo* *Rivista* *giuridica*
<[https://www.ildirittoamministrativo.it/COMMISSARIO-AD-ACTA-natura-giuridica-
e-poteri/gamm938](https://www.ildirittoamministrativo.it/COMMISSARIO-AD-ACTA-natura-giuridica-e-poteri/gamm938)> (ultima consultazione 5 marzo 2023)

G. VAGGINELLI, *in Cittadinanza: una riforma a lungo attesa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2016. (ultima consultazione 20 marzo 2023)

F. VIGORITO, *Un progetto di ufficio per il processo per la sezione in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea* in *Questione Giustizia* <https://www.questionegiustizia.it/articolo/un-progetto-di-ufficio-per-il-processo-per-la-sezi_03-06-2017.php >(ultima consultazione 18 gennaio 2023)

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnpr?p_p_id=GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk_javax.portlet.action=searchProvvedimenti&p_auth=Tno94leZ&p_p_lifecycle=0

<https://www.diritto.it/il-sindacato-giurisdizionale-sui-provvedimenti-amministrativi/>

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/318132.pdf>

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/941909/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h14

https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=norma&doc=/db/nir/DbPaesi/decreti/_decreto-22-11-1994.xml&datafine=20210201

https://www.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/normativa_consolare/serviziconsolari/cittadinanza/