amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Brevi riflessioni sulla discrezionalità nel procedimento di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e sul ruolo del Giudice Amministrativo quale presidio rispetto ad un corretto esercizio del potere

di Francesco Muzj

(Dottore di Ricerca in Internazionalizzazione dei sistemi giuridici e diritti fondamentali – Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli)

Sommario

1. Premessa. - 2. La disciplina delle modalità di acquisto della cittadinanza italiana nella L. 91/1992. - 3. L'ampia discrezionalità dell'Amministrazione nel procedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione tra dato normativo ed interpretazione giurisprudenziale. - 4. Un recente esempio del ruolo del giudice amministrativo quale presidio rispetto ad un uso arbitrario ed irragionevole del potere. - 5. Brevi considerazioni conclusive.

Abstract

After framing, within the different legal channels of citizenship acquisition, the so-called 'naturalization procedure', the study focuses on the extent of the discretionary power granted to the Public Administration in order to express some brief considerations on the relationship between this wide discretionality and the possibilities of foreigners to satisfy their legitimate aspiration to become Italian citizens, as well as on the role played by the Administrative Judge as a safeguard against an illegitimate use of power.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

Sin dall'antichità il tema della cittadinanza[1] si lega a doppio filo con il riconoscimento, in capo al soggetto che formalmente è provvisto di tale stato, di una serie di diritti e di doveri[2]. Tale intreccio, tuttavia, ha certamente subito un notevole temperamento nel corso degli ultimi decenni. In particolare, il fatto di vincolare alcuni diritti fondamentali allo *status* di cittadino è stato correttamente interpretato come una violazione del principio di uguaglianza, producendo il progressivo riconoscimento di un considerevole numero di diritti, tradizionalmente connessi allo *status civitatis*, anche in capo agli stranieri[3].

Proprio tale circostanza, frutto della progressiva influenza in materia tanto dei principi sanciti dalla Costituzione italiana, quanto dalle regole introdotte a livello sovranazionale[4], ha così in parte circoscritto la rilevanza, ed in parte prodotto una trasformazione, della nozione di cittadinanza[5]: si pensi ad esempio, con riguardo alla

---

[1] Sulla nozione di cittadinanza, si segnalano, senza pretesa di esaustività, R. QUADRI, voce *Cittadinanza*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. III, Torino, 1959, pp. 307 ss.; G. BISCOTTINI, voce *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960, pp. 140 ss.; C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *Cittadinanza*, in *Enc. giur.*, vol. III, 1988, pp. 1 ss.; R. CLERICI, voce *Cittadinanza*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. III, 1989, pp. 112 ss.; D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999; C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. dir. Aggiornamento XI*, vol. VI, Roma, 2003, pp. 1 ss.; P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014; M. SAVINO (a cura di), *Oltre lo ius soli: la cittadinanza italiana in una prospettiva comparata*, Ed. Scientifica, Napoli, 2014; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, II, 2015, pp. 303 ss.

[2] A titolo meramente esemplificativo delle radici antichissime della distinzione tra cittadini e stranieri, valgano le parole di A GUARINO, *Diritto privato Romano*, Napoli, Jovene, Ed. XII, che così spiega: «Il requisito della cittadinanza romana comportava che, per essere soggetti giuridici, si appartenesse alla categoria dei *cives Romani*, cioè non si fosse stranieri ("*peregrini*"). L'esigenza era di fondamentale importanza nell'età arcaica e lo rimase, quanto al *ius publicum*, anche nel periodo della *respublica* nazionale» (pp. 276-277). Sull'evoluzione nel corso della storia della nozione giuridica di cittadinanza si v. F. DEGNI, *Della cittadinanza*, Napoli, Marghieri, 1921.

[3] Per una ricognizione della dottrina che si è espressa sul tema, si v. E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, 2013; S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, III, 2014, pp. 1 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997; A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, pp. 345 ss.; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 4681 ss.; G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Le istituzioni del federalismo*, V, 2008, pp. 554 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Annuario 2009 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Lo statuto costituzionale del non cittadino* (Atti del XXIV Convegno annuale, Cagliari, 16-17 ottobre, 2009), Napoli, 2010, pp. 163 ss.

[4] Sul punto si v. T. DE PASQUALE, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto «europeizzato» di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, III-IV, 2012, pp. 445 ss.; F. SAVASTANO, *L'opportunità di un modello comune per l'acquisizione della cittadinanza europea*, in *Diritto e Società*, IV, 2018, pp. 655 ss.

[5] Cfr. D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra "cittadinanza legale" e "cittadinanza sociale": verso una riforma della legge 5 febbraio 1992, n. 91*, in *Rassegna Astrid*, XX, 2009.

ISSN 2036-7821

rilevanza della distinzione tra cittadini e stranieri, al riconoscimento in capo ai titolari di 'Permesso di soggiorno U.E. per soggiornanti di lungo periodo' del diritto di «usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale», e «di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica»[6]; con riguardo al mutamento della nozione di cittadinanza, invece, alla progressiva diffusione di concetti anche molto distanti dalla tradizionale concezione della stessa, quali quelli di 'cittadinanza universale'[7] o di 'cittadinanza amministrativa'[8].

Nonostante ciò, la tradizionale accezione in termini nazionali della cittadinanza, ed il suo essere fonte di diritti e di doveri in capo a chi possiede tale *status*, conserva tutt'oggi notevole importanza sotto svariati aspetti. Non solo, come immediatamente potrebbe venire alla mente, in termini di pienezza dei diritti politici[9], ma anche con riguardo ad una serie di specifiche discipline normative che, talvolta in modo più marginale, talaltra in modo più marcato, limitano di fatto le scelte e le possibilità di vita degli stranieri residenti in Italia[10].

Ciò spiega, dunque, per quali ragioni costoro possano nutrire una legittima aspirazione a diventare, tramite l'acquisto della cittadinanza, membri a pieno titolo della comunità nazionale[11]. Non sembra, però, che il legislatore italiano abbia inteso facilitare in alcun modo tale aspirazione.

Come osservato in dottrina, in particolare per ciò che concerne la cd. procedura di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, le «difficoltà di diventare cittadini tramite la residenza rientrano nel regime "familistico" di cittadinanza che prevale in

---

[6] Art. 9, co 12, lett. c), del D.Lgs. 286/1998.

[7] Cfr. L. FERRAJOLI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria Politica*, IX, 1993, pp. 63 ss.; ID, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 263 ss.

[8] Sulla nozione di cittadinanza amministrativa, si rinvia a A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2016; S. PELLIZZARI, *La cittadinanza amministrativa tra diritto europeo e diritto nazionale*, in F. CORTESE, G. SANTUCCI, A. SIMONATI (a cura di), *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Ed. Scientifica, Napoli, 2014, pp. 127 ss.

[9] Cfr. G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1992, p. 112, secondo cui «due sono i principi ispiratori che reggono la condizione giuridica dello straniero. Da un lato, la valorizzazione e la garanzia delle sue libertà e dei suoi diritti, quali risultano determinati sia dalla Costituzione […] sia da altre fonti proprie dell'ordinamento internazionale. Dall'altro, l'estraneità di tali soggetti all'ordinamento politico giuridico nel cui ambito quella "condizione" deve essere determinata e regolata, postula la presenza e persistenza, nei confronti di questa, di limiti fondati su un principio istituzionale di conservazione della sovranità dello Stato di soggiorno». Sul punto si v. anche: E. GROSSO, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubb.*, XV, 1999, pp. 160 ss.

[10] Cfr. C. CORSI, *Ius migrandi, sovranità statale e cittadinanza,* in V. MILITELLO, A. SPENA (a cura di), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, discriminazione*, Giappichelli, Torino, 2015;

[11] Tra i più recenti contributi, a riprova della perdurante attualità del tema, si segnalano: S. STROZZA, C. CONTI, E. TUCCI (a cura di), *Nuovi cittadini. Diventare italiani nell'era della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2021; F. DANDOLO, F. SBRANA, *La sfida della cittadinanza fra cronaca e storia*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, III, 2022.

ISSN 2036-7821

Italia. Rispetto alla precedente legge del 1912, quella del 1992 ha raddoppiato gli anni di permanenza legale necessari per fare domanda, mentre ha ampliato i canali per il riconoscimento e il recupero della cittadinanza da parte di discendenti di emigranti italiani»[12]. Se a ciò si aggiunge la ormai definitiva trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione in Paese di immigrazione, si potrebbe addirittura giungere ad affermare che l'attuale configurazione normativa dei canali di accesso alla cittadinanza italiana sia contrassegnata da un vero e proprio scollamento tra 'diritto' e 'fatto'[13].

Non può infine sottovalutarsi come il tema delle modalità di acquisto della cittadinanza abbia tradizionalmente costituito, proprio per le implicazioni ad esso connesse, terreno di scontro anche (se non soprattutto) dal punto di vista politico, ciò avendo determinato il sostanziale fallimento delle proposte di legge volte a modificare in senso più favorevole per lo straniero l'attuale impianto normativo[14].

Alla luce delle considerazioni appena espresse, il presente contributo si propone di approfondire l'attuale disciplina normativa dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, ed in particolare il tema delle possibilità di tutela previste dall'ordinamento rispetto alla legittima aspirazione dello straniero ad ottenere lo *status* di cittadino italiano. Se infatti è opinione largamente condivisa che in tale fattispecie il legislatore abbia inteso concedere ampia discrezionalità alla P.A.[15], il problema che si pone è quello di stabilire quale margine questa possa avere nel decidere sulle relative richieste, e quali siano, a fronte di tale ampio potere, gli spazi del sindacato giurisdizionale sull'esercizio dello stesso[16].

---

[12] Così F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, I-II, 2014, pp. 99 ss., p. 103. Sul punto cfr. anche G. ZINCONE (a cura di), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

[13] Cfr. M.C. LOCCHI, *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni costituzionali*, II, 2014; V. VOLPE, *Italia*, in M. SAVINO (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Ed. Scientifica, 2014, pp. 35 ss., la quale evidenzia che, dopo «decenni di emigrazione italiana nel mondo, che hanno visto oltre ventisei milioni di connazionali lasciare il paese tra il 1871 e il 1970, dagli anni Settanta del secolo scorso il saldo migratorio del paese segna un'inversione di tendenza: l'Italia diviene in pochi anni un paese di immigrazione, registrando un incremento costante nel tempo della popolazione straniera residente» (p. 47).

[14] Sulle proposte di riforma della L. 91/1992, si v. R. RICUCCI, *Cittadini senza cittadinanza. Immigrati, seconde e altre generazioni: pratiche quotidiane tra inclusione ed estraneità. La questione dello «ius soli»*, Torino, SEB27, 2018; V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rassegna parlamentare*, I, 2010, pp. 151 ss.; D. PORENA, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in *Federalismi*, XXI, 2017.

[15] In effetti, sebbene molti Autori critichino l'impostazione seguita dal legislatore, sono davvero in pochi coloro che mettono in discussione il riconoscimento in capo all'Amministrazione di un ampio margine di discrezionalità. Tra questi, si segnala in particolare C. CUDIA, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, in *Questione Giustizia*, 2021.

[16] Molti di più, invero, sarebbero gli interrogativi cui dare risposta, tra cui «quali sono le caratteristiche del relativo provvedimento di concessione? Quali verifiche esso presuppone? Qual è la situazione giuridica soggettiva di cui è titolare il soggetto che lo richiede? Come dev'essere motivato? Quali sono i limiti che incontra il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del relativo potere? In sintesi: qual è il significato dell'attuale

ISSN 2036-7821

Con riguardo alla metodologia che verrà impiegata per compiere tale indagine, si aderirà in pieno a quell'insegnamento secondo cui, nel fare scienza giuridica, occorre necessariamente operare «sul dato di diritto positivo e sulla relativa giurisprudenza, al fine di ricavare da ciò, con metodo induttivo, una possibile 'innovativa' ricostruzione teorica»[17]. In altre parole «l'indagine [partirà] dalla disciplina giuridica positiva […], [analizzerà] la giurisprudenza che ne offre una lettura concreta, e solo in base a ciò [proverà] ad inferire un assunto teorico attraverso l'uso della logica»[18].
Coerentemente con quanto appena esposto, il presente contributo procederà secondo il seguente percorso argomentativo: dopo aver inquadrato, all'interno delle differenti modalità di acquisto della cittadinanza previste dalla legge, la cd. 'procedura di naturalizzazione'[19], così da evidenziarne la diversità rispetto alle altre ipotesi normative, si provvederà ad individuare, dall'analisi delle fonti normative, l'ampiezza del potere discrezionale di cui è dotata la P.A.. A seguire si esaminerà la giurisprudenza, al fine ultimo di esprimere qualche breve considerazione sul rapporto che intercorre tra tale discrezionalità e le possibilità dello straniero di soddisfare la propria legittima aspirazione a divenire cittadino italiano, nonché sul ruolo esercitato dal G.A. quale presidio rispetto ad un corretto esercizio del potere.

2. *La disciplina delle modalità di acquisto della cittadinanza italiana nella L. 91/1992*
La disciplina nazionale vigente in materia di cittadinanza è costituita dalla L. 91/1992. Alla stregua di questa, acquistano alla nascita la cittadinanza italiana tutti coloro che

consistenza di quel potere amministrativo e di quel sindacato nella relazione tra "persona", "cittadino" e "pubblica amministrazione"?». Così P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in *Federalismi.it*, XX, 2018, pp. 1 ss., p. 6. Tuttavia, alcune delle suddette questioni saranno oggetto di analisi solo in punta di penna, e nei limiti in cui esse si presenteranno rilevanti rispetto all'indagine che ci si propone di compiere.

[17] Così G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo,* Napoli, Jovene, 2003, p. 7.

[18] Così ancora G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *op. ult. cit.*, (pp. 7 ss.). L'A. ritorna specificamente sul tema in G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il ruolo del giurista studioso nel processo di modernizzazione della P.A.*, in *Diritto Pubblico*, III, 2016, pp. 1019 ss., ove, dopo aver affermato che i confini dell'oggetto della scienza giuridica sono le norme e la loro concreta applicazione (dunque la legislazione e la giurisprudenza), spiega, quanto al metodo per praticarla, «che quello oggi prevalente [è] basato sulla combinazione di induzione e deduzione. La ricerca della conoscenza, infatti, non può non passare da una costante e progressiva opera di induzione dal 'diritto vivente', la verità in divenire dovendosi inferire dalla giurisprudenza, dagli orientamenti di concreta applicazione delle norme. Ma ciò, evidentemente, non è sufficiente. Se bastasse, il giurista studioso lascerebbe al giudice la elaborazione scientifica, appiattendosi sulle affermazioni di questi e rinunciando al suo compito 'scientifico'. Ed invece è necessario che egli vagli gli assunti derivanti dalla ricognizione della giurisprudenza in modo deduttivo, alla luce, quindi, della teoria generale del diritto, della logica giuridica e dei principi e valori fondamentali dell'ordinamento» (p. 1029).

[19] Sebbene, come evidenziato da F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, *cit.*, il «termine 'naturalizzazione' non figura in nessun testo normativo italiano. I giudici amministrativi lo impiegano per distinguere l'accesso alla cittadinanza per residenza dall'acquisto per matrimonio» (p. 102).

ISSN 2036-7821

hanno almeno un genitore che sia cittadino italiano. Si parla, in questo caso, di acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*[20].

Sempre *jure sanguinis*, la cittadinanza italiana è acquisita per riconoscimento della filiazione (da parte del padre o della madre che siano cittadini italiani), oppure a seguito dell'accertamento giudiziale della sussistenza della filiazione. L'acquisto della cittadinanza in questi due ultimi casi è automatico per i figli minorenni[21], mentre i figli maggiorenni conservano la loro cittadinanza, potendo però scegliere la cittadinanza determinata dalla filiazione con un'apposita dichiarazione che deve essere resa entro un anno dal riconoscimento, o dalla dichiarazione giudiziale di filiazione, o dalla dichiarazione di efficacia in Italia del provvedimento straniero nel caso in cui l'accertamento della filiazione sia avvenuto all'estero[22].

Oltre alla cittadinanza acquisita *iure sanguinis*, l'ordinamento italiano prevede anche modi alternativi di acquisto della stessa, stabilendo che possono acquisire la cittadinanza italiana anche: *i*) coloro che nascono nel territorio italiano e i cui genitori siano da considerarsi o ignoti o apolidi[23]; *ii*) coloro che nascono nel territorio italiano e che non possono acquistare la cittadinanza dei genitori perché la legge dello Stato cui questi appartengono esclude che il figlio nato all'estero possa acquisire la loro cittadinanza[24]; *iii*) i figli di ignoti che vengono trovati (a seguito di abbandono) nel territorio italiano e per i quali non può essere dimostrato, da parte di qualunque soggetto interessato, il possesso di un'altra cittadinanza[25].

Inoltre, l'art. 4, co. 2, della L. 91/1992 consente al cittadino straniero nato in Italia e che vi abbia mantenuto costantemente la residenza dalla nascita di chiedere la cittadinanza italiana, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età e in deroga ai requisiti ordinariamente richiesti: il termine dell'anno dal raggiungimento della maggiore età è un termine perentorio, scaduto il quale la cittadinanza potrà essere ottenuta dall'interessato solo con il possesso dei requisiti previsti dalle norme ordinarie (limitata applicazione dello *ius soli*)[26].

Proseguendo nella ricognizione, gli artt. da 5 a 8 consentono l'acquisto della cittadinanza anche agli stranieri o agli apolidi che hanno contratto matrimonio con cittadini italiani. In particolare, gli stranieri coniugi di cittadini italiani ottengono la

[20] Art. 1, co. 1, della L. 91/1992.
[21] Art. 2, co. 1, della L. 91/1992.
[22] Art. 2, co. 2, della L. 91/1992.
[23] Art. 1, co. 1, lett. b), della L. 91/1992.
[24] Art. 1, co. 1, lett. b), della L. 91/1992.
[25] Art. 1, co. 2, della L. 91/1992.
[26] Sulla disciplina dello *ius soli*, si v. M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia?*, in M. SAVINO (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Ed. Scientifica, 2014, pp. 4 ss.; C. DOLCHER, *L'acquisto jure sanguinis del diritto di cittadinanza in un contesto di società globale e multietnica*, in *Visioni LatinoAmericane*, III, 2010; E. GROSSO, *Si fa presto a dire «ius soli». Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, II, 2013, pp. 13 ss.

ISSN 2036-7821

cittadinanza, a seguito di richiesta presentata al Prefetto del luogo di residenza, oppure, se residenti all'estero, all'autorità consolare competente, ricorrendo le condizioni di cui agli artt. 5 e 6, integrate dal cd. "pacchetto sicurezza" di cui alla L. 94/2009, il quale ha previsto, tra l'altro, che la residenza nel territorio della Repubblica dei coniugi deve essere biennale e non più semestrale, specificando che il biennio deve essere successivo al matrimonio. Il termine è invece triennale se la coppia risiede all'estero. Entrambi i termini, tuttavia, sono ridotti della metà in presenza di figli nati dal matrimonio[27].

In via del tutto residuale, e subordinatamente ad una valutazione ampiamente discrezionale della P.A.[28], l'acquisto della cittadinanza può avvenire, infine, per naturalizzazione[29]. In questa ipotesi il requisito fondamentale per conseguire la cittadinanza è il periodo di residenza legale in Italia, il quale deve risultare ininterrotto ed attuale al momento della presentazione della domanda, ed è diverso in funzione del differente *status* degli stranieri richiedenti.

In particolare, possono presentare domanda per ottenere la concessione della cittadinanza italiana per naturalizzazione i cittadini stranieri che si trovano in una delle seguenti condizioni: gli apolidi residenti in Italia da almeno cinque anni (art. 9, co. 1, lett. e)); i maggiorenni adottati da cittadino italiano e residenti in Italia da almeno cinque anni (art. 9, co. 1, lett. b)); gli stranieri che abbiano prestato servizio alle dipendenze dello Stato italiano, anche all'estero, per almeno cinque anni (art. 9, co. 1, lett. c))[30]; infine, gli stranieri che risultano residenti in Italia da almeno dieci anni, se cittadini non appartenenti all'Unione europea, o da almeno quattro anni, se cittadini comunitari (art. 9, co. 1, lett. f) e d))[31].

---

[27] Art. 1, co. 11, della L. 94/2009.

[28] Cfr. P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*,*cit.*, secondo cui, se «la legge 5 febbraio 1992, n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*) prevede distinti procedimenti di acquisto della cittadinanza, la maggioranza dei quali connotati da margini d'intervento autoritativo piuttosto ristretti, [nei] procedimenti amministrativi previsti per la concessione della cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica *ex* art. 9, […] la discrezionalità amministrativa si connota per aspetti di particolare ampiezza» (p. 4).

[29] Art. 9 della L. 91/1992.

[30] Salvi i casi previsti dall'art. 4 della legge, nel quale si richiede specificamente l'esistenza di un rapporto di pubblico impiego, si considera che abbia prestato servizio alle dipendenze dello Stato chi sia stato parte di un rapporto di lavoro dipendente con retribuzione a carico del bilancio dello Stato (D.P.R. 572/1993, art. 1, co. 2, lett. c).

[31] Sulla irragionevolezza del diverso termine previsto, valgano le considerazioni espresse da D. PORENA, *L'acquisto dello status civitatis nella legislazione italiana*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2017, pp. 353 ss.: «In primo luogo, si è detto, la differenziazione delle posizioni tra straniero comunitario e non comunitario non sembra coerente rispetto ad un maggior concreto interesse che il secondo coltiverebbe rispetto all'acquisto della cittadinanza. Il cittadino comunitario, grazie alla titolarità della cittadinanza comunitaria, già disporrebbe infatti di una serie di posizioni tali da rendere in concreto meno appetibile l'acquisto della cittadinanza di un diverso Stato membro. La cittadinanza comunitaria conferisce, ad esempio, il diritto di circolare o soggiornare liberamente nel territorio di tutti gli Stati membri. Ancora, lo stesso esercizio di attività economiche o di taluni diritti politici è già riconosciuto allo straniero comunitario

ISSN 2036-7821

In tali casi, com'è noto, ai fini della concessione della cittadinanza va valutato il periodo di soggiorno in Italia assistito da regolare permesso, con esclusione quindi del periodo in cui lo straniero risulta anagraficamente residente nel paese, ma in assenza di permesso[32]. Si ritiene, inoltre, che il richiedente debba dimostrare di conoscere la lingua italiana[33], di avere redditi sufficienti al suo sostentamento, nonché di avere una 'condotta irreprensibile'. Ed è proprio su tale ultimo requisito, e sui margini rimessi alla P.A. nella valutazione dello stesso, che ci si soffermerà nei paragrafi successivi.

3. *L'ampia discrezionalità della P.A. nel procedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione tra dato normativo e interpretazione giurisprudenziale*

Come si è detto, è opinione generalmente condivisa che l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione sia soggetto ad una valutazione ampiamente discrezionale. Tocca dunque adesso esaminare nello specifico da quali fonti si ricavi tale ampio potere di scelta, e quali limiti possano configurarsi in capo alla P.A.

In tal senso, occorre anzitutto ricordare che la L. 91/1992 non specifica né i criteri, né i motivi ostativi rispetto ai quali il Ministero deve valutare se concedere o meno la cittadinanza agli stranieri residenti legalmente nel territorio italiano per il periodo indicato dalla legge, limitandosi ad affermare che la «cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno»[34]. In concreto essi sono stati desunti in parte dal Regolamento sulla procedura (D.P.R. 18 aprile 1994, n. 362), ed in parte dal Decreto del Ministro dell'Interno del 22 novembre 1994, i quali indicano, tra i documenti che devono essere prodotti dal richiedente, la dichiarazione dei redditi degli ultimi tre anni, il certificato del casellario giudiziale e il certificato dei carichi pendenti.

Ma, se da tali elementi è stato ricavato che ai fini dell'acquisto della cittadinanza è richiesto il possesso (oltre che di una continuata residenza legale e del certificato

indipendentemente dall'acquisto da parte dello stesso della cittadinanza italiana. Per quanto detto sarebbe ragionevole ritenere 'secondario' l'interesse dello straniero comunitario all'acquisto della cittadinanza italiana rispetto a quello dello straniero extracomunitario. Tuttavia – e qui la presunta irragionevolezza normativa – il termine di residenza richiesto per la naturalizzazione dello straniero extracomunitario è maggiore rispetto a quello richiesto per l'attribuzione della cittadinanza al cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea. E, per giunta, tale termine risulta raddoppiato nella vigente normativa rispetto alle previsioni contenute nella legislazione del 1912» (p. 361).

[32] Cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, n. 799/1999.

[33] Tale requisito, che si risolve in una mera verifica circa il possesso del titolo, è stato introdotto dal D.L. 113/2018, che subordina l'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio (art. 5) e per concessione di legge (art. 9) al possesso da parte dell'interessato di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro Comune Europeo di Rifermento per le Lingue (QCER).

[34] Art. 9, co. 1, della L. 91/1992.

ISSN 2036-7821

linguistico, anche) di un reddito adeguato[35] e di una certa 'irreprensibilità della condotta', non era dato tuttavia trarre alcuna indicazione su come tali requisiti dovessero essere apprezzati, cosicché la valutazione è sempre stata ritenuta rimessa alla P.A., e poi al G.A., che la correttezza di questa valutazione è chiamato ad accertare[36].

Non può stupire, quindi, che i limiti di tale attività valutativa siano stati in concreto progressivamente definiti dalla giurisprudenza[37], registrandosi in proposito un orientamento interpretativo nient'affatto restrittivo[38].

Muovendo dalla considerazione secondo cui i «termini "può" e "concessa" sottolineano il carattere altamente discrezionale del provvedimento»[39], l'atto di concessione della cittadinanza per naturalizzazione è costantemente inquadrato dalla giurisprudenza nella categoria degli atti di 'alta amministrazione'. Da ciò consegue, nell'interpretazione pretoria, che l'acquisto della cittadinanza non costituisce «per il richiedente una sorta di "diritto" che il Paese deve necessariamente e automaticamente riconoscergli ove riscontri la sussistenza di determinati requisiti e l'assenza di fattori ostativi»[40], ma tutt'al più una aspettativa giuridicamente tutelata[41].

---

[35] Cfr. M. MALENA, *Principio dello ius soli e requisiti per la naturalizzazione: implicazioni e problematiche nell'acquisizione della cittadinanza italiana*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, III, pp. 409 ss., la quale correttamente evidenzia che i «requisiti di reddito, dunque, non sono previsti a livello normativo ma sono stati ritenuti legittimi dalla giurisprudenza in ragione del margine relativamente ampio di discrezionalità amministrativa che la disposizione sulla naturalizzazione comporta» (p. 415).

[36] Possono qui riportarsi, per comprendere il percorso che ha portato al consolidarsi della disciplina di fatto oggi operante con riguardo all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, le parole di A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Diritto processuale amministrativo*, III, 2017, pp. 816 ss.: «Il contenuto della disposizione di legge – formulato in termini privi di reale capacità descrittiva e precettiva – viene quindi integrato attraverso la selezione delle condotte, qualità o condizioni individuali che permettono di giustificare la decisione. La fattispecie che descrive i presupposti della decisione non è quindi stabilita esclusivamente dal legislatore, ma viene rielaborata dall'interprete (sia esso funzionario amministrativo o giudice) attraverso un'attività integrativa che attribuisce una determinata portata precettiva della disposizione legale. Va aggiunto come questa attività non si risolva nel chiarimento del significato che si assume come implicito ed inespresso dal legislatore, ma nell'attribuzione di un significato compatibile con i dati che emergono in via induttiva dall'esperienza e dalla stessa prassi amministrativa e giudiziale. Ciò implica che il sindacato di legittimità abbia ad oggetto la conformità della decisione alla fattispecie derivante dall'attività integrativa effettuata o meno dai funzionari amministrativi, e non la generica conformità dell'atto alla disposizione di legge prestabilita in termini indiscussi dal legislatore storico» (p. 836-837), con l'ulteriore rilievo che l'art. 9, co. 1, lett. f) della L. 91/1992 appare molto simile ad una 'norma in bianco'.

[37] Si v. F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, *cit.*, secondo cui sono stati i giudici amministrativi, nel «*silentium legis*, [a costruire] un vasto repertorio di criteri di merito e demerito, rispetto a cui hanno legittimato o censurato il diniego della cittadinanza deciso dagli uffici» (p. 110).

[38] Cfr. D. ANSELMO, *La Cittadinanza tra teoria e prassi. Brevi riflessioni a partire dalla giurisprudenza amministrativa italiana*, in *Diritto e questioni pubbliche*, I, 2016, pp. 117 ss.

[39] Cons. di Stato, Sez. VI, n. 4748/2008. Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. III, n. 657/2017.

[40] TAR Lazio, Sez. II quater, n. 38573/2010.

[41] Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, n. 798/1999. Per una critica rispetto a tale consolidato orientamento si v. C. CUDIA, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*,*cit*.

ISSN 2036-7821

L'interesse dello straniero a divenire cittadino italiano, dunque, è posto in bilanciamento con altro interesse, che è quello della comunità della quale richiede di far parte, la scelta della P.A. rappresentando «il frutto di una meticolosa ponderazione di ogni elemento utile al fine di valutare 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 oneri»[42]. In altre parole, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, l'interesse dell'istante deve coniugarsi con l'interesse pubblico, e quest'ultimo deve essere valutato «in relazione ai fini della società nazionale» e non già in base al «semplice riconoscimento dell'interesse privato di chi si risolve a chiedere la cittadinanza per comodità di carriera, di professione o di vita»[43].

La discrezionalità di cui gode la P.A., in particolare, appare della massima portata nel momento in cui questa compie la propria valutazione con riguardo al requisito della cd. 'irreprensibilità della condotta'[44]. Ai fini dell'acquisto della cittadinanza, infatti, non è sufficiente «dimostrare di non demeritare il privilegio», ma «occorre offrire prova positiva di un costante processo, in arco temporale adeguatamente continuativo, di integrazione sociale e culturale»[45].

Bisogna inoltre evidenziare che il requisito della irreprensibilità della condotta assume come periodo di riferimento gli anni che precedono l'istanza, considerati come un vero e proprio «periodo di osservazione»[46]. La particolarità di tale valutazione, tuttavia, dipende dal fatto che, nonostante questa abbia luogo rispetto al passato, essa in realtà guarda al futuro[47], «mediante un giudizio prognostico che escluda che il richiedente possa successivamente creare inconvenienti o, addirittura, commettere fatti di rilievo penale»[48]. I giudici amministrativi, del resto, ritengono pienamente legittimo che lo Stato valuti i rischi che corre nel fare di uno straniero un nuovo cittadino, e che pertanto «l'istruttoria dei competenti uffici non si limit[i] al

[42] TAR Lazio, Sez. II quater, n. 38573/2010.

[43] Cons. di Stato, Sez. IV, n. 196/2005. Tale orientamento, peraltro, ha radici antichissime, come dimostrato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 19/1958, secondo cui la concessione della cittadinanza «esprime un giudizio di gradimento, basato su una valutazione della persona dello straniero nelle sue più varie manifestazioni. L'autorità governativa non si deve infatti limitare, in questa materia, a semplici accertamenti, ma deve appunto esprimere un apprezzamento; e nell'esplicazione di questo potere di apprezzamento non incontra neppur quei limiti che le guarentigie costituzionali pongono alla valutazione della persona del cittadino in altre situazioni di diritto pubblico».

[44] Su tale requisito, si v. S. STACCA, *Ampliare il numero dei cittadini" o riconoscere la cittadinanza agli stranieri? Ovvero della fisionomia del potere di concessione della cittadinanza*, in *ADiM Blog*, 2021; F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, *cit.*; D. ANSELMO, *La Cittadinanza tra teoria e prassi. Brevi riflessioni a partire dalla giurisprudenza amministrativa italiana*, *cit.*

[45] TAR Lazio, Sez. I-ter, n. 37/2008.

[46] Cons. di Stato, Sez. VI, n. 52/2011.

[47] Cfr. F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, *cit.*, p. 108.

[48] TAR Lazio, Sez. II-quater, n. 11771/2009.

ISSN 2036-7821

mero accertamento di fatti penalmente rilevanti»[49], potendo la P.A. valutare il comportamento tenuto dal richiedente con riguardo al generale rispetto delle regole della convivenza civile, non solo limitatamente a quelle con rilevanza penale[50].

A riprova di ciò, in diverse pronunce la giurisprudenza amministrativa ha statuito che la discrezionalità della P.A. deve includere accurati apprezzamenti sulla personalità e la condotta di vita del naturalizzando, al fine di valutare quale sia la probabilità che questi possa in futuro arrecare pregiudizio alla sicurezza dello Stato per la mancata piena adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento[51]. Precisando ulteriormente che anche fatti depenalizzati, oppure oggetto di archiviazione in sede penale (ad es. per decorrenza dei termini di prescrizione), e, più in generale, comportamenti che possono assumere un significato apprezzabile ai fini del grado di integrazione del richiedente nella comunità sociale, indipendentemente da ogni conseguenza penale o sanzionatoria, possono essere considerati rivelatori di una non piena adesione ai valori della convivenza civile rilevanti per la sicurezza e/o l'ordinato svolgimento della vita sociale[52].

Orbene, dalla ricognizione svolta appare del tutto evidente che i giudici amministrativi siano stati assolutamente propensi, per ciò che concerne il requisito della irreprensibilità della condotta, ad accordare il massimo livello di discrezionalità alla P.A., estendendo la valutazione con riguardo a tale aspetto anche a profili privi di rilevanza penale. Ciò, tuttavia, non deve indurre a ritenere che ad essi sia preclusa ogni attività di controllo su tale valutazione[53].

Pur affermando che in tali fattispecie il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del potere ha natura estrinseca e formale[54], infatti, la giurisprudenza amministrativa ha comunque sottolineato che esso può, ed anzi «deve verificare la ricorrenza di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, oltre alla veridicità dei fatti posti a fondamento della determinazione amministrativa», nonché «la sussistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole»[55]. Sotto tale profilo, in particolare, il G.A. ha ulteriormente specificato che, qualora la

[49] TAR Lazio, Sez. II-quater, n. 7506/2011.

[50] Cfr. Cons. di Stato, Sez. I, n. 943/2022; Cons. di Stato Sez. I, n. 1959/2020; Cons. di Stato Sez. VI, n.3006/2011.

[51] Cfr. Cons. di Stato, Sez. III, n.1390/2019.

[52] Si v. Cons. di Stato, Sez. I, n. 806/2022; Cons. di Stato, Sez. III, n. 1705/2021

[53] Cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, n. 4035/2011, secondo cui «l'amministrazione, qualora neghi la cittadinanza perché ha formulato in concreto il giudizio di pericolosità o di non meritevolezza, deve rendere attendibili le affermazioni poste a base della propria determinazione, affinché il giudice amministrativo – in base ai principi fondanti la giustizia amministrativa e sia pure senza formalismi – possa valutare la legittimità del suo atto».

[54] Si segnala, sul tema, la posizione espressa da P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, *cit.*, secondo cui «nozioni come sindacato giurisdizionale "forte", "debole", "intrinseco" o "estrinseco" rischiano in verità di essere fuorvianti nell'inquadramento del vero problema, che è costituito dalla necessità che il giudice amministrativo assicuri allo straniero una tutela giurisdizionale che possa dirsi veramente effettiva» (p. 12).

[55] Cons. di Stato, sez. VI, n. 4862/2010.

ISSN 2036-7821

motivazione faccia riferimento a fatti specifici, essa «diviene sindacabile [anche] sotto il profilo della congruità, della ragionevolezza e della proporzionalità»[56].
Non può apparire casuale, infatti, che se da un lato anche l'assenza di condanne penali può condurre ad un esito negativo del procedimento, parimenti occorre valutare, in caso di contestazione avente ad oggetto un fatto penalmente rilevante, se questo «sia concretamente indice di un mancato inserimento sociale 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»[57].
Sembrerebbe potersi sostenere, pertanto, che se per un verso la estrema indeterminatezza del dato normativo ha portato al riconoscimento di un ampissimo margine di discrezionalità in capo alla P.A., per di più esteso alla possibile valutazione anche di fatti non aventi rilievo penale, per altro verso è proprio con riguardo al concreto esercizio di tale discrezionalità che si aprono spazi d'intervento per il G.A., il quale è chiamato a verificare, quanto al requisito della 'irreprensibilità della condotta', la congruità, ragionevolezza e proporzionalità della scelta operata nel singolo caso concreto dalla P.A.[58], in special modo quando il provvedimento di rigetto si riferisce a fatti specifici, che essi abbiano o meno rilevanza penale.

4. *Un recente esempio del ruolo del giudice amministrativo quale presidio rispetto ad un uso arbitrario ed irragionevole del potere*

Un chiaro esempio di quanto appena affermato è rinvenibile in un recente parere reso dalla Prima Sezione del Consiglio di Stato[59] in seguito ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ex art. 11 del D.P.R. 1199/1971[60].

[56] Cons. di Stato, Sez. III, n. 4159/2011.
[57] Cons. di Stato, Sez. III, n. 3121/2019. Si v. anche Cons. di Stato, Sez. II, n. 1837/2019.
[58] Proprio con riguardo al procedimento di concessione della cittadinanza, si v. A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità` sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, *cit.*, secondo cui «dal punto di vista del giudice, i margini di sindacato sono particolarmente ampi, posto che non si tratta di accertare la semplice discrasia fra fattispecie concreta e fattispecie legale, ma di riesaminare integralmente l'attività di selezione e applicazione della norma attributiva del potere. L'illegittimità non è riferita all'atto contraddistinto da un determinato vizio genetico, ma al procedimento di integrazione della fattispecie legale, che precede e condiziona la formazione dell'atto» (pp. 845-846).
[59] Cons. di Stato, Sez. I, n. 1709/2022.
[60] Per una ricognizione della disciplina normativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, si rinvia a A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XI, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 161 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, IV, Ed. Scientifica, Napoli, 2017, pp. 44 ss.

ISSN 2036-7821

Nel caso di specie, il ricorrente aveva presentato domanda di acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett f), della L. 91/1992. A fronte di tale istanza, a quasi quattro anni di distanza la P.A. gli comunicava il preavviso di diniego indicandogli i motivi ostativi alla favorevole valutazione di essa, costituiti dalla condanna resa a suo carico con decreto penale del G.I.P. per i reati di cui all'art. 291 bis D.P.R. 43/1973 (per violazione del T.U. leggi doganali) e art. 70 D.P.R. 633/1972 (per violazione delle norme sull'IVA), nonché a cagione della omessa autocertificazione in ordine alla sua effettiva posizione giudiziaria all'atto della presentazione dell'istanza.
In seguito a tale comunicazione, l'interessato presentava le proprie deduzioni e osservazioni, rappresentando in primo luogo di aver appreso del decreto di condanna reso a suo carico solo in ragione del preavviso di diniego; in secondo luogo, che il decreto era risalente nel tempo e concerneva un reato di basso allarme sociale (importazione abusiva di 5 stecche di sigarette dal proprio Paese di origine), che il fatto era stato successivamente depenalizzato (al pari della violazione dell'art. 70 T.U. IVA), ai sensi del D.Lgs. n. 8/2016, e, comunque, che il reato risultava già estinto per decorso del termine di cui all'art. 460, comma 5, c.p.p. al momento della presentazione della domanda. Rappresentava infine anche di aver confidato nel certificato del Casellario Giudiziario, che nulla annotava con riguardo a tali condanne.
La P.A., nonostante i rilievi espressi, gli notificava il definitivo diniego del provvedimento di concessione della cittadinanza, adducendo nella motivazione il «mancato inserimento del ricorrente nella comunità nazionale, stante la mancanza di elementi utili forniti dallo stesso a seguito del preavviso di diniego con nota del 31.8.2018, con cui erano stati indicati i motivi ostativi ad una valutazione favorevole, ossia la condanna […] per i reati di cui all'art. 291 bis d.P.R. 43/1973 (per violazione del T.U. leggi doganali) e art. 70 d.P.R. 633/1972 (per violazione delle norme sull'IVA), nonché l'omessa autocertificazione della propria effettiva posizione giudiziaria all'atto della presentazione dell'istanza»[61].
A fronte di tale fattispecie, il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole all'accoglimento del ricorso, argomentando in merito alla insussistenza dei presupposti del diniego per entrambe le cause ostative opposte dalla P.A.
Con riguardo alla condanna penale inflitta al ricorrente, infatti, il Giudice ha reputato del tutto mancante l'ampia e sufficiente motivazione a supporto del provvedimento di diniego, in raffronto alla tipologia del comportamento ritenuto ostativo, alle modalità e caratteristiche del fatto penalmente perseguito, apprezzato in concreto, alla gravità dello stesso e al suo disvalore sociale, alla pena comminata e alla concessione di attenuanti generiche, nonché alla circostanza che si trattava di unico

[61] Cit. Cons. di Stato, Sez. I, n. 1709/2022.

ISSN 2036-7821

episodio nel periodo di lungo soggiorno del ricorrente in Italia e che era stato commesso a distanza di tempo (circa 11 anni) dal momento in cui l'istanza era stata esaminata, ed infine, al fatto che il reato era stato dichiarato estinto con sentenza del Tribunale, come il ricorrente aveva comunicato alla P.A. nella memoria integrativa trasmessa prima dell'adozione del provvedimento impugnato.

Non è sembrato ragionevole al Giudice che la P.A., pur nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, abbia ricondotto la valutazione negativa sull'inserimento del ricorrente nel sistema di valori della società, in difetto di altri elementi ostativi, al solo fatto oggetto della condanna, consistente nell'importazione abusiva di 5 stecche di sigarette dal proprio Paese di origine, per di più senza svolgere alcuna considerazione in ordine alle ragioni per cui, in concreto, tale fatto (peraltro risalente ad oltre dieci anni prima) non avrebbe consentito di ritenere avvenuta l'integrazione dell'interessato nel richiamato sistema di valori. La sola condanna penale, senza il minimo apprezzamento in concreto del fatto sotto il profilo rilevante in sede amministrativa, non poteva infatti rappresentare di per sé automatico fatto ostativo alla concessione della cittadinanza.

Tantomeno il Giudice ha ritenuto rilevante la ulteriore circostanza rappresentata dalla P.A. dell'avere il ricorrente omesso di dichiarare, nell'autocertificazione allegata alla domanda di acquisto della cittadinanza, la condanna riportata tempo addietro, perché anche siffatta circostanza, ad avviso del Collegio, avrebbe dovuto essere valutata discrezionalmente, soprattutto alla luce delle giustificazioni addotte dall'interessato nelle osservazioni presentate ai sensi dell'art. 10*bis* della L. 241/1990.

Secondo l'interpretazione proposta nel parere in esame, infatti, la P.A., stante il suo ampio potere discrezionale, 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 dichiarato[62], ma può farlo solo adeguatamente motivando in ordine alle ragioni per cui il fatto costituito dalla dichiarazione mendace assume valenza ostativa.

A tal proposito, infatti, il Giudice ha sancito la non riferibilità della normativa generale di cui all'art. 75 del D.P.R. 445/2000[63] ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa") al caso di

[62] Cfr. Cons. di Stato, Sez. I, n. 702/2022

[63] Sulla disciplina di cui all'art. 75 del D.P.R. 445/2000, si v. G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa. Certezze, semplificazione e informatizzazione nel DPR 28 dicembre 2000, n. 445*, Rimini, Maggioli Editore, 2001; M. OCCHIENA, *Autocertificazione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e della responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 727 ss.; M. IMMORDINO, *La difficile attuazione degli istituti di semplificazione documentale. Il caso dell'autocertificazione*, in *Nuove autonomie*, III, 2008, pp. 603 ss.

ISSN 2036-7821

specie, ponendo alla base del ragionamento proprio l'ampiezza del potere discrezionale posto in capo alla P.A.

La norma, come è noto, dispone che «fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera»[64]. E l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa è ferma nel ritenere che la non veridicità di quanto 'autodichiarato' rileva sotto un profilo oggettivo, e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti con l'autodichiarazione non veritiera, senza che tale disposizione lasci margine di discrezionalità alla P.A.[65], non potendo questa considerare la mancanza di colpa o di dolo e le giustificazioni del dichiarante[66].

L'art. 75 del D.P.R. n. 445/2000, quindi, si inserisce per sua stessa natura in un contesto in cui alla dichiarazione sullo *status* o sul possesso di determinati requisiti è attribuita funzione probatoria decisiva al fine dell'acquisizione del beneficio, da cui discende il dovere del dichiarante di affermare il vero[67], in caso contrario precludendogli il raggiungimento dello scopo cui la dichiarazione era indirizzata o comportando la sua decadenza dall'*utilitas* conseguita per effetto del mendacio.

Ne deriva che, se la legge fosse stata applicabile al caso oggetto del parere, non avrebbero assunto rilievo le doglianze del ricorrente in ordine alla mancanza di colpevolezza nell'omessa dichiarazione del precedente penale, palesandosi la comminatoria di decadenza come la naturale conseguenza della inidoneità della dichiarazione non veritiera a raggiungere l'effetto cui era preordinata. Ma, ad avviso del Collegio, come «ben precisa la sentenza della Sez. V del Consiglio di Stato 09/04/2013, n. 1933, "il beneficio o i benefici rispetto al quale opera la sanzione della decadenza di cui all'art. 75 sono solo quelli immediatamente perseguiti con la dichiarazione non veritiera e non già quelli indirettamente ricollegabili al mendacio"»[68].

La questione, dunque, doveva essere risolta in base alla disciplina sostanziale di settore, e, nella disciplina dettata dall'art. 9, comma 1, lett. f), della L. 91/1992, la dichiarazione del richiedente riguardante i precedenti penali non comporta, proprio per espressa previsione del legislatore e per consolidato orientamento giurisprudenziale, l'acquisto del beneficio (dal che conseguirebbe che l'autocertificazione non veritiera determinerebbe, ex art. 75 D.P.R. n. 445/2000,

[64] Art. 75 del D.P.R. 445/2000.

[65] Su tale interpretazione dell'art. 75 del D.P.R. 445/2000, in particolare in materia di affidamenti pubblici, si v. Cons. di Stato, Sez. V, n. 1172/2017.

[66] Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, n. 404/2016; Cons. di Stato, Sez. V n.3934/2014.

[67] Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, n.1933/2013; Cons. di Stato, Sez. V, n. 2447/2012; TAR Lombardia, MI, Sez. III, n. 49/2021.

[68] Cit. Cons. di Stato, Sez. I, n. 1709/2022. Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. V, n. 1933/2013.

ISSN 2036-7821

l'automatica decadenza). Nella fattispecie in esame, infatti, l'autocertificazione ha il più limitato scopo di portare a conoscenza della P.A. una serie di elementi di valutazione riguardanti la situazione personale ed economica del richiedente rilevanti ai fini di apprezzarne l'avvenuta integrazione in Italia, tale da poterne affermare la compiuta appartenenza alla comunità nazionale, e l'assenza di cause ostative.

Va inoltre sottolineato come, nel caso di specie, il Collegio ha valutato che la dichiarazione resa dal ricorrente non solo non comportava l'acquisizione diretta del beneficio (acquisto dello *status* di cittadino), ma neanche sembrava presentare i caratteri della dichiarazione 'mendace', potenzialmente configurabile quale autonomo reato come lasciato intendere dalla P.A., e ciò a causa dell'incertezza nella corretta individuazione della fattispecie concreta.

Il comportamento del ricorrente è sembrato al Giudice, da una serie di indici sintomatici, mancare di dolo e di colpa, in quanto giustificato dalla inconsapevolezza della condanna, avendo egli 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 riportato.

Nell'opinione del Collegio, dunque, «il ricorrente, tenuto conto della tipologia del fatto commesso, delle cui conseguenze penali è credibile che non fosse ben cosciente, nonché della mancata conoscenza della condanna intervenuta, e, non ultimo, della ignoranza delle previsioni di legge concernenti la mancata annotazione delle condanne penali emesse per decreto nelle certificazioni del casellario, ben poteva ritenersi in buona fede quando aveva affermato di aver confidato nella veridicità e completezza delle certificazioni rilasciate dall'Ufficio del Casellario Giudiziario, cui si era attenuto nel rendere l'autodichiarazione»[69].

Ha valutato quindi il Giudice che, nel caso di specie, non solo è mancata nel ricorrente l'intenzione di ingannare, ma anche la consapevolezza del disvalore sociale della propria autodichiarazione o, comunque, la volontà della trasfigurazione del vero nella consapevolezza di realizzare una condotta dotata di rilevanza giuridica.

A conclusione del proprio parere, pertanto, il Consiglio di Stato ha chiaramente affermato che la P.A. «avrebbe dovuto porre in essere un approfondimento istruttorio in ordine a tali elementi, che avrebbe dovuto accuratamente ponderare, e avrebbe dovuto anche adeguatamente motivare in merito al disvalore del fatto oggetto della condanna penale, non potendosi ritenere esercitata legittimamente la discrezionalità attraverso l'"automaticità" del giudizio di diniego della cittadinanza

[69] Cons. di Stato, Sez. I, n. 1709/2022.

ISSN 2036-7821

per la "non veritiera" autocertificazione e per l'esistenza di un solo risalente precedente penale, concernente un comportamento di non particolare allarme sociale, di recente depenalizzato»[70].

5. *Brevi considerazioni conclusive*

All'esito del percorso argomentativo proposto, sembrerebbe potersi concludere nel senso che l'ampia discrezionalità riconosciuta alla P.A. nella valutazione del requisito della irreprensibilità della condotta non necessariamente pregiudica l'aspirazione dello straniero a divenire cittadino italiano, ed anzi, se correttamente esercitata, può addirittura consentirgli di soddisfare tale aspirazione in casi in cui un assetto normativo differente – e a prima vista più favorevole in quanto meno soggetto a valutazioni discrezionali della P.A.[71] – gli precluderebbe il medesimo risultato.

Tale assunto è particolarmente evidente nella fattispecie oggetto di approfondimento: non si può fare a meno di constatare, infatti, che se il requisito della irreprensibilità della condotta fosse stato normativamente ancorato ad un parametro del tutto oggettivo, quale ad esempio l'assenza di precedenti penali, il ricorrente si sarebbe di fatto trovato nella impossibilità di ottenere la cittadinanza, in quanto avrebbero certamente assunto valenza ostativa entrambi i motivi opposti dalla P.A. nel provvedimento di diniego.

Se dunque per un verso appaiono più che condivisibili le istanze manifestate in dottrina circa la complessiva irragionevolezza del requisito della irreprensibilità della condotta ai fini dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione[72], per altro verso occorre comunque evidenziare che, fintanto che la disciplina normativa viene ricostruita nel senso della sua esistenza e dell'ampia discrezionalità ad esso connessa, è proprio con riguardo all'esercizio di tale ampia discrezionalità che possono recuperarsi occasioni di tutela della posizione giuridica dello straniero. Ed inoltre, che è principalmente sul G.A. che ricade il compito di assicurare che l'esercizio del

[70] Cons. di Stato, Sez. I, n. 1709/2022.

[71] Come riferito da P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*,*cit.*, «fin dagli anni novanta del secolo scorso si è rimarcato come la legge attualmente in vigore avesse inopportunamente rinunciato a circoscrivere in limiti più precisi il potere dell'amministrazione in materia di concessione della cittadinanza, anche solo meglio individuando i parametri della valutazione demandata alle autorità, la quale, se non dovrebbe comunque limitarsi al semplice accertamento di eventuali cause d'impedimento all'acquisto, non può neppure spingersi all'apprezzamento circa la sussistenza di uno "specifico" interesse pubblico al rilascio del provvedimento concessorio» (p, 17).

[72] Laconico, in proposito, è il giudizio formulato da F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, *cit*, secondo cui «dietro la retorica civica, perfino costituzionale, degli obblighi di cittadinanza emerge una realtà molto più prosaica legata al pensiero di Stato, che proietta sulla naturalizzazione la rappresentazione dell'immigrazione in termini di costi/benefici e degli immigrati in termini di minaccia/risorsa» (p. 110).

ISSN 2036-7821

potere discrezionale non si traduca in un uso arbitrario ed irragionevole dello stesso[73].

Dall'analisi svolta, in particolare, ciò che emerge è che il baricentro del controllo giudiziale non può in alcun modo ritenersi appiattito su una interpretazione legalistica e formalistica del dato normativo (anche alla luce della sua indeterminatezza), richiedendo invece che la norma attributiva del potere sia «oggetto di un'interpretazione sistematica che giustifichi le sfere di interferenza dell'amministrazione nella vita individuale entro i limiti ed i modi idonei a garantire le prerogative soggettive tutelate»[74] dall'ordinamento. In particolare, proprio alla luce del riconoscimento di un'ampia discrezionalità in capo all'Amministrazione, il perno del sindacato giurisdizionale non può che essere individuato nell'art. 3, co. 1, della L. 241/1990, da intendersi, prima ancora che come disposizione riferita alla motivazione del provvedimento, quale norma che regola l'intera attività decisionale della P.A.[75], da ciò derivando che il sindacato di legittimità necessariamente presuppone il riesame dell'intera questione controversa, comprendente tanto la selezione dei fatti rilevanti, quanto il metodo attraverso cui si è attribuita ad essi specifica rilevanza in vista della produzione degli effetti contemplati dalla norma[76].

---

[73] Cfr. M. NOCCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *Federalismi.it*, V, 2018, pp. 1 ss.

[74] Così A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, *cit.*, p. 888.

[75] Su una tale interpretazione dell'art. 3 della L.241/1990, si v. M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Diritto e processo* amministrativo, II, 2010, pp. 459 ss.; A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, Cedam, 2013, pp. 394 ss.

[76] Illuminanti in tal senso appaiono le considerazioni espresse in epoca risalente da M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, il Mulino, Bologna, II, 1979, secondo cui, «quando sindaca l'atto dal punto di vista dell'eccesso di potere, il giudice amministrativo esce, per così dire, dall'atto impugnato per cogliere la realtà normativa e fattuale che sta dietro l'atto. Quando compie tale sindacato, infatti, esso, ripercorrendo le vie percorse dall'amministrazione, impianta direttamente o indirettamente, esplicitamente o implicitamente […], un giudizio di congruità o proporzionalità dell'assetto dato dall'atto agli interessi in gioco, rispetto, da una parte, al potere istituito dalla norma, così come esso programmaticamente si precisa in relazione ai suoi presupposti, agli interessi tutelati, alla posizione rispettiva di questi e al momento previsto della loro emersione; dall'altra, alla situazione di fatto in cui si colloca l'esercizio del potere. Il giudizio […] è unico e duplice insieme, perché è compiuto con simultaneo riferimento alla realtà normativa e a quella fattuale; l'interpretazione complessiva del fenomeno può variare in relazione alla prevalenza che si dia al primo o al secondo termine di riferimento, ma, in sostanza, si tratta di vedere se l'atto sindacato sia l'anello "giusto" (nel senso di congruo, adatto) di collegamento fra il potere e la situazione di fatto» (p. 278). Sui diversi profili dei rapporti tra discrezionalità, ragionevolezza e sindacato di legittimità da parte del G.A., la letteratura è vastissima. Senza alcuna pretesa di esaustività, si v. M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939; F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, pp. 1 ss.; F. BASSI, *Brevi note sull'eccesso di potere per difetto di motivazione*, in AA. VV., *Scritti per Mario Nigro*, III, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 65 ss.; G. LOMBARDO, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, IV, 1997, pp. 939 ss.; G. MORBIDELLI, *Il principio di ragionevolezza nel procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Scritti in onore di G. Guarino*, 1998, III, pp. 89 ss.; G. CORSO, *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars Interpretandi*, VII, 2002, pp. 437 ss.; F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; F. ASTONE, *Il principio di ragionevolezza*, in M. RENNA, M. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi*

ISSN 2036-7821

Quanto al parametro cui rapportare tale sindacato, vanno infine sottolineate le più recenti aperture del G.A., secondo cui, prescindendo «dalle ipotesi ostative al riconoscimento della cittadinanza, contemplate dall'art. 6 della […] legge n. 92 del 1991[77], non è possibile però esigere dallo straniero […] un *quantum* di moralità superiore a quella posseduta mediamente dalla collettività nazionale in un dato momento storico, sicché il giudizio sulla integrazione sociale del richiedente la cittadinanza italiana, sebbene debba tenere conto di fatti penalmente rilevanti, non può ispirarsi ad un criterio di assoluta irreprensibilità morale, nella forma dello *status illesae dignitatis*, o di impeccabilità sociale, del tutto antistorico prima che irrealistico e, perciò, umanamente inesigibile da chiunque, straniero o cittadino che sia». E del resto, un «simile criterio, nella sua aprioristica purezza e in una visione eticizzante dello Stato portatore di una morale superiore ed escludente, implicherebbe l'impossibilità di ottenere la cittadinanza per il sol fatto di avere compiuto un reato, anche se non avente una concreta (e non meramente astratta o presunta) carica di disvalore morale o di pericolosità sociale per l'ordinamento giuridico; venendosi a realizzare, in questo modo, un 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, attinente anche all'esercizio di diritti fondamentali, in assenza di un effettivo ed apprezzabile interesse pubblico a tutela della collettività»[78].

Si consenta, infine, un'ultima necessaria quanto amara considerazione: se per un verso ci si può augurare che il G.A. prosegua nel valorizzare la linea interpretativa appena richiamata – anche al fine di riequilibrare in sede giurisdizionale una disciplina normativa che rimane comunque non particolarmente favorevole per lo straniero –, per altro verso occorre comunque evidenziare la patologia intrinseca del fenomeno, che richiederebbe invece, per essere corretto alla radice, prima di tutto di una maggiore attenzione complessiva da parte della P.A., così da porre un freno al

del diritto amministrativo, Milano, 2012, pp. 371 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, voce *Ragionevolezza (dir. amm.)*, in *Diritto online Traccani*, 2017; F. NICOTRA, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalismi*, XII, 2017, pp. 1 ss; F. ASTONE, *Principio di ragionevolezza nelle decisioni giurisdizionali e giudice amministrativo*, in *Federalismi*, XVII, 2018, pp. 1 ss.

[77] L'art. 6, come evidenziato nel par. 2 del presente contributo, si riferisce alla diversa e più favorevole disciplina dell'acquisto della cittadinanza in caso di matrimonio ed indica, quali cause ostative all'accoglimento della richiesta: «a) la condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III, del codice penale; 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; c) la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica». Alla luce di una doverosa interpretazione sistematica, deve dunque ritenersi che tali ipotesi, ed in particolare quelle di cui alle lett. a) e b), costituiscano il limite massimo della valutazione discrezionale che la P.A. può compiere nel senso di escludere la rilevanza di una precedente condanna penale ai fini della valutazione del requisito della irreprensibilità della condotta.

[78] Cons. di Stato, Sez. II, n. 4151/2021; Cons. di Stato, Sez. III, n. 1837/2019.

ISSN 2036-7821

verificarsi di fattispecie del tutto paradossali quale quella descritta nel presente contributo[79].

[79] Secondo l'insegnamento di A. TRAVI, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli 'altri saperi'*, in *Diritto Pubblico*, III, 2003, pp. 865 ss., «L'argomentazione giuridica rappresenta così il mezzo per proporre soluzioni nuove e più convincenti per l'uditorio. In questo modo il giurista pratico non parla, però, di nuovi valori (non è compito suo, è compito di chi riferisce all''umanità illuminata', mentre il giurista riferisce normalmente a 'interlocutori' esperti): propone invece nuove interpretazioni. Le nuove interpretazioni, a loro volta, acquistano un rilievo particolare quando sono strumento per riconoscere o rafforzare un diritto o per conseguire un traguardo più avanzato in termini di dignità della persona e di bene comune: è l''invenzione giuridica'. Così il giurista parla di norme, ma allude ad altro» (p. 884).

ISSN 2036-7821