

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Cittadinanza - Concessione - Presupposti – Individuazione - Diniego - Motivazione - Sindacabilità - Profili di eccesso di potere.

Cons. Stato, Sez. II, 31 maggio 2021, n. 4151

- in *Giurisprudenza italiana*, 8-9, 2021, pag. 1795, con nota a cura di C. Contessa, *Diniego del riconoscimento della cittadinanza italiana*.

1. “[...] la concessione della cittadinanza italiana è atto ampiamente discrezionale, che deve non solo tenere conto di fatti penalmente rilevanti, esplicitamente indicati dal legislatore, ma anche valutare l’area della loro prevenzione; di guisa che l’atto in questione implica accurati apprezzamenti da parte dell’Amministrazione sulla personalità e sulla condotta di vita dell’interessato e si esplica in un potere valutativo circa l’avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili della sua condizione lavorativa, economica, familiare e di irrepreensibilità della condotta [...]”. [...] l’inserimento dello straniero nella comunità nazionale è legittimo allorquando quest’ultimo dimostri di possedere ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità e sia detentore di uno status *illesae dignitatis* morale e civile, nonché di un serio sentimento di italianità, che escluda interessi personali e speculativi sottostanti alla richiesta di naturalizzazione [...]”.

2. “[...] il provvedimento di diniego della concessione non è sindacabile per i profili di merito della valutazione dell’Amministrazione [...], mentre lo è invece, e pienamente, per i suoi eventuali profili di eccesso di potere, tra i quali è tradizionalmente annoverata l’inadeguatezza della motivazione [...]. Quanto all’onere motivazionale, la giurisprudenza ha più volte rilevato che il provvedimento di diniego della richiesta cittadinanza italiana non deve necessariamente riportare analiticamente le notizie sulla base delle quali si è addivenuti al giudizio di sintesi finale, essendo sufficiente quest’ultimo laddove una più particolareggiata ostensione dei dati rilevanti 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 [...]”.

FATTO

1. Espone l’appellante di aver presentato, in data 5 gennaio 2006, istanza per la concessione della cittadinanza italiana.

Con decreto n. -OMISSIS-, tale richiesta veniva respinta dal Ministero dell’Interno.

2. Con ricorso N.R.G. -OMISSIS-, proposto innanzi al T.A.R. del -OMISSIS-, l'interessato chiedeva l'annullamento del provvedimento anzidetto.

Costituitasi l'Amministrazione intimata, il Tribunale ha respinto il ricorso, e ha compensato le spese di lite.

3. Avverso tale pronuncia, il signor -OMISSIS- ha interposto appello, notificato il 2 dicembre 2013 e depositato il successivo 13 dicembre, lamentando quanto di seguito sintetizzato.

In primo luogo, viene sostenuto che, ancorché in presenza di un potere caratterizzato da esercizio latamente discrezionale, nondimeno il diniego di riconoscimento della cittadinanza italiana debba tenere conto della complessiva integrazione dello straniero nel tessuto sociale del nostro Paese.

Anche la presenza di pregiudizi penali (l'appellante è stato condannato, con due decreti penali, per -OMISSIS-) non assumerebbe, secondo la prospettazione di parte, dirimente rilievo in senso ostativo, atteso che la valutazione in materia rimessa all'Amministrazione deve rispondere a criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Sarebbero, poi, insussistenti i "comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica", di cui all'art. 6 della legge n. 91 del 1992, atteso che la suindicata condanna, applicata a fronte della commissione di un reato contravvenzionale, non integrerebbe siffatto presupposto.

Nel rammentare la prolungata permanenza propria e della famiglia sul territorio nazionale (oltre venti anni), l'appellante rileva come tale elemento non sia stato adeguatamente valutato, al pari del radicamento lavorativo dallo stesso vantato.

Lamenta la parte, inoltre che la precedente Amministrazione non abbia osservato il termine (due anni) previsto per la definizione del procedimento, con riveniente consolidamento di una fattispecie di silenzio-assenso.

Il provvedimento gravato in primo grado non recherebbe, poi, adeguata esplicitazione delle ragioni delle valutazioni negative espresse, con riveniente violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

Conclude la parte per l'accoglimento dell'appello; e, in riforma della sentenza impugnata, del ricorso di primo grado, con ogni statuizione conseguenziale anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

4. In data 19 dicembre 2013, l'Amministrazione appellata si è costituita in giudizio.

5. In vista della trattazione nel merito del ricorso entrambe le parti hanno svolto difese scritte.

5.1. L'appellato Ministero dell'Interno (memoria depositata il 28 aprile 2021), ha analiticamente confutato le considerazioni contenute nell'atto introduttivo del presente giudizio, conclusivamente chiedendo la reiezione dell'appello.

5.2. Parte appellante ha depositato in atti (alla data del 24 aprile 2021) conclusiva memoria, con la quale, ribadite le argomentazioni già esposte, ha insistito per l'accoglimento del proposto mezzo di tutela.

6. L'appello viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza telematica del 18 maggio 2021.

DIRITTO

1. Con l'appellata sentenza, il T.A.R. del -OMISSIS-:

- preliminarmente sottolineato *“il carattere altamente discrezionale del provvedimento”*, per cui *“la concessione della cittadinanza italiana – lungi dal costituire 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 – rappresenta 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”*;

- e, conseguentemente, rilevato come la norma dell'art. 9, comma 1, lett. f), della legge n. 91 del 1992 debba *“essere intesa come indicativa di una fattispecie affidata a valutazioni ampiamente discrezionali che implicano 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 soggetti in grado di rispettarne le regole, ivi comprese quelle attinenti alla solidarietà sociale, nei termini previsti dalla Costituzione”*;

- ha ritenuto *“non ... censurabile il giudizio negativo dell'amministrazione imperniato sui reati commessi (che, contrariamente all'assunto del ricorrente, non possono essere ritenuti privi di allarme sociale)”*, in quanto *“l'esigenza motivazionale può dirsi assoluta ogni qualvolta l'Amministrazione abbia esplicitato sia il risultato dell'apprezzamento intermedio – di natura consuntiva – che il giudizio finale in modo tale da consentire, anche tramite i riferimenti normativi espressi, la ricostruzione delle ragioni del diniego e l'identificazione del potere concretamente esercitato nel caso specifico. E da tale angolazione visuale non può negarsi che il preambolo del provvedimento richiama i parametri ai quali l'amministrazione ha uniformato la propria attività valutativa: parametri, a loro volta, costituenti una sintesi dei principi sopra delineati”*.

Quanto ai reati addebitati al ricorrente, il giudice di prime cure ha ritenuto il comportamento dell'odierno appellante *“valutabile come fatto storico e, quindi, può essere sempre ragionevolmente considerato come indicativo di una personalità non incline al rispetto delle norme penali e delle regole di civile convivenza, e tale da giustificare il diniego impugnato”*; in tale prospettiva reputando che *“la -OMISSIS- è ... indicativa di un non adeguato livello di integrazione nella*

comunità nazionale”, in quanto comportamento “*di per sé rivelatore di spregio delle regole di sicurezza e di solidarietà poste a tutela dei concittadini*”.

Quanto ai profili relativi all’integrazione lavorativa e familiare – pure dal ricorrente di primo grado posti in evidenza – il Tribunale, ritenuto trattarsi di “*elementi sintomatici di una raggiunta situazione di normalità che consente la permanenza dello straniero in Italia*”, ha tuttavia escluso che essi consistano “*in particolari benemerienze che avrebbero dovuto indurre la PA a ritenere l’interesse pubblico ad integrare nella Comunità dei cittadini un elemento che ha dimostrato di non dividerne i fondamentali valori di solidarietà e sicurezza*”.

Nel dare atto, poi, della inassimilabilità dei presupposti sottesi al rilascio del permesso di soggiorno, rispetto a quelli che assistono la concessione della cittadinanza italiana (nonché alla non sovrapponibilità degli effetti rivenienti dagli indicati atti), il giudice di prime cure ha escluso che la – pur ripetuta – autorizzazione alla permanenza nel territorio nazionale si ponga logicamente in contrasto con l’atto, innanzi ad esso avverso.

2. Non si presta a condivisione il percorso motivazionale, sopra riportato, che ha condotto alla reiezione del ricorso di primo grado.

3. Va, anzitutto, richiamata la pacifica giurisprudenza, secondo la quale la concessione della cittadinanza italiana è atto ampiamente discrezionale, che deve non solo tenere conto di fatti penalmente rilevanti, esplicitamente indicati dal legislatore, ma anche valutare l’area della loro prevenzione; di guisa che l’atto in questione implica accurati apprezzamenti da parte dell’Amministrazione sulla personalità e sulla condotta di vita dell’interessato e si esplica in un potere valutativo circa l’avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili della sua condizione lavorativa, economica, familiare e di irrepremissibilità della condotta (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 6 settembre 2018 n. 5262 e 12 novembre 2014, n. 5571; Sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913, 10 gennaio 2011, n. 52, nonché 26 gennaio 2010, n. 282). E’ stato efficacemente evidenziato nell’indirizzo oramai consolidato di questo Consiglio (cfr. Sez. III, 3 marzo 2021, n. 1826) che l’inserimento dello straniero nella comunità nazionale è legittimo allorché quest’ultimo dimostri di possedere ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità e sia detentore di uno *status illesae dignitatis* morale e civile, nonché di un serio sentimento di italianità, che escluda interessi personali e speculativi sottostanti alla richiesta di naturalizzazione.

Vale poi soggiungere che il provvedimento di diniego della concessione non è sindacabile per i profili di merito della valutazione dell’Amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 6 settembre 2016, n. 3819; Sez. III, 25 agosto 2016, n. 3696; Sez. III, 11 marzo 2016, n. 1874), mentre lo è

invece, e pienamente, per i suoi eventuali profili di eccesso di potere, tra i quali è tradizionalmente annoverata l'inadeguatezza della motivazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2006, n. 3456; sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4498).

Quanto all'onere motivazionale, la giurisprudenza ha più volte rilevato che il provvedimento di diniego della richiesta cittadinanza italiana non deve necessariamente riportare analiticamente le notizie sulla base delle quali si è addivenuti al giudizio di sintesi finale, essendo sufficiente quest'ultimo laddove una più particolareggiata ostensione dei dati rilevanti 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 (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 6 settembre 2018 n. 5262; Id., 29 maggio 2018, n. 3206).

Tuttavia, se è l'attenzione alla salvaguardia delle attività preventive e di indagine che giustifica una esplicazione in termini sintetici dell'onere motivazionale, deve per contro ritenersi che – nei casi in cui tale preminente esigenza non si ponga – l'obbligo ex art. 3 della legge n. 241 del 1990 torni a vigere nella sua più ordinaria dimensione; e, quindi, in termini proporzionati alla varietà delle circostanze meritevoli di considerazione nel giudizio discrezionale dell'amministrazione.

Nel senso di una esplicazione dell'onere motivazionale proporzionata e coerente alle specifiche emergenze del caso, va quindi rilevato che (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 3121):

- il parametro della “motivazione sufficiente” non ha carattere rigido né assoluto, ma si presta ad essere adeguatamente calibrato in funzione, anche, della delicatezza degli interessi, pubblici e privati, coinvolti, che potrebbero ricevere pregiudizio già per effetto di un indiscriminato ed incontrollato palesamento dei fatti accertati dall'Amministrazione e degli strumenti istruttori utilizzati;
- si legittima pertanto un assolvimento “attenuato” dell'obbligo esplicativo delle ragioni del provvedimento, da parte dell'Amministrazione, quando una più ampia *disclosure*, già nel contesto del provvedimento medesimo, dei dati e delle informazioni in possesso dell'Amministrazione, potrebbe costituire un attentato alla segretezza connaturata allo svolgimento di investigazioni particolarmente penetranti ed in ambiti estremamente rischiosi;
- nella medesima ottica funzionale, risulta ineludibile la distinzione tra motivazione del provvedimento di diniego, la cui ostensione, ai fini della valutazione della sua sufficienza in concreto, deve essere perimetrata alla stregua dei principi che precedono, e sindacato di legittimità secondo il paradigma dell'eccesso di potere, al cui esercizio concorrono tutti gli elementi istruttori acquisiti ed acquisibili, anche nell'esercizio dei poteri istruttori spettanti al giudice amministrativo

ovvero nel quadro dell'esercizio del diritto di accesso da parte dell'interessato (Cons. Stato, sez. III, 29 marzo 2019, n. 2102).

4. Il provvedimento ministeriale qui controverso 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 per -OMISSIS-, peraltro risalente al 2002), la mancata coincidenza tra l'interesse pubblico e quello del richiedente alla concessione della cittadinanza italiana.

Risulta, per l'effetto, del tutto obliterata la valutazione degli elementi riportati in sede procedimentale dall'odierno appellante e rappresentativi della sua prolungata permanenza in Italia in condizione di piena e sana integrazione nel tessuto sociale, nonché del radicamento sul territorio del nostro Paese del nucleo familiare dell'interessato.

Peraltro, anche a voler isolatamente considerare l'episodio che ha condotto alla condanna penale sopra citata, va rilevato come la fattispecie di cui all'art. 187, comma 1, del D.Lgs. n. 285 del 1992 (Codice della strada) non rientra in alcune delle ipotesi ostative di cui all'art. 6, comma 1, della legge n. 92 del 1991 ed è pertanto necessaria una valutazione in concreto del fatto di reato.

La -OMISSIS-, 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, non può ritenersi in sé ostativa al riconoscimento della cittadinanza, 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 e pervicace atteggiamento antisociale, ovvero ad una ostinata, ostentata, ribellione alle regole dell'ordinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2019, n. 1837).

Sul punto, non si può non ricordare, in conformità all'orientamento assunto dalla Suprema Corte in relazione alla fattispecie di cui all'art. 186 del Codice della Strada (con ragionamento estensibile anche alla successiva fattispecie contravvenzionale dell'art. 187), che la condotta della -OMISSIS- – o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti – è tratteggiata in modo categoriale *"nel senso che il legislatore individua i comportamenti contrassegnati – alla stregua di informazioni scientifiche o di comune esperienza – dall'attitudine ad aggredire il bene giuridico che si trova sullo sfondo, da individuare nella vita e nell'integrità personale"* (Cass. pen., sez. IV, 3 dicembre 2018, n. 54018).

Una volta accertata la situazione pericolosa tipica e l'offesa ad essa sottesa, però, resta sempre uno spazio per apprezzare in concreto, alla stregua della manifestazione del reato e al solo fine della

ponderazione in ordine alla gravità dell'illecito, quale sia lo sfondo fattuale nel quale la condotta si inserisce e, di conseguenza, il concreto possibile impatto pregiudizievole.

La stessa Suprema Corte ne ha tratto la conclusione che la causa di non punibilità del fatto particolarmente tenue, ora prevista dall'art. 131-*bis* c.p., sia applicabile anche alla contravvenzione prevista dall'art. 186 del codice della strada (Cass. pen., sez. IV, 3 dicembre 2018, n. 54018).

Non può dunque la Pubblica Amministrazione, nel denegare il riconoscimento della cittadinanza per naturalizzazione richiesto ai sensi dell'art. 9 della legge n. 92 del 1991, fondare il proprio giudizio di mancato inserimento sociale sull'astratta tipologia del reato – la -OMISSIS-, o sotto l'effetto di sostanze psicotrope – e sulla sua pericolosità, astratta o presunta, senza apprezzare tutte le circostanze del fatto concreto; e, benché la sua valutazione sia finalizzata a scopi autonomi, non per questo essa può esimersi da una considerazione in concreto del fatto, delle sue modalità, del suo effettivo disvalore, come anche della personalità del soggetto.

5. Le considerazioni sopra condotte, inducono il Collegio a rilevare che l'Amministrazione, nel riconoscere la cittadinanza ai sensi dell'art. 9 della citata legge n. 91 del 1992, è chiamata ad effettuare una delicata valutazione in ordine alla effettiva e complessiva integrazione dello straniero nella società; non potendo essa limitarsi, pur nel suo ampio apprezzamento discrezionale, ad un giudizio sommario, superficiale ed incompleto, ristretto alla mera considerazione di un fatto risalente, per quanto sanzionato penalmente, senza contestualizzarlo all'interno di una più ampia e bilanciata disamina che tenga conto dei legami familiari del cittadino straniero, della sua attività lavorativa, del suo reale radicamento al territorio, della sua complessiva condotta che, per quanto non totalmente irreprensibile sul piano morale, deve comunque mostrare, perlomeno e indefettibilmente, una convinta adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento, di cui egli chiede di far parte con il riconoscimento della cittadinanza.

Ove si prescindano dalle ipotesi ostative al riconoscimento della cittadinanza, contemplate dall'art. 6 della ripetuta legge n. 92 del 1991, non è possibile però esigere dallo straniero, per riconoscergli la cittadinanza, 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.

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, e per mere fattispecie di sospetto in danno dello straniero (cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. III, n. 1837/2019 cit.)

6. L'illegittimità della determinazione in prime cure avversata – la quale, in accoglimento dell'appello all'esame ed in conseguente riforma della gravata sentenza di prime cure, deve essere annullata – impone, a carico del Ministero dell'Interno, una rinnovata valutazione del comportamento dell'odierno appellante, segnatamente con riferimento alle concrete modalità del fatto contravvenzionale ritenuto ostativo al riconoscimento della cittadinanza, al fine di nuovamente considerare se esso sia concretamente indice di un mancato inserimento sociale e, quindi, di una compiuta integrazione nella comunità nazionale; o se, al contrario, simile comportamento, tenuto conto, nel complesso, della condotta di vita, della permanenza dell'interessato sul territorio nazionale, dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa, e di tutti gli elementi ritenuti rilevanti a tal fine, non denoti una mancata adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico, a cominciare dal principio personalistico e da quello solidaristico, compendiate nel valore posto “*al vertice dell'ordinamento*», della dignità umana (cfr., sul punto, Corte Costituzionale, 7 dicembre 2017, n. 258, proprio in materia di giuramento reso dallo straniero disabile per ottenere la cittadinanza).

Pertanto, in integrale riforma della sentenza impugnata, l'appello in esame deve essere accolto, con conseguente annullamento del decreto ministeriale qui impugnato per le ragioni sopra esposte, da ritenersi assorbenti, per la loro integrale satisfattività, anche di tutte le altre censure formulate dall'odierno appellante.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento del provvedimento con esso impugnato.

Condanna l'appellata Amministrazione dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, al pagamento, in favore del sig. -OMISSIS-, delle spese del doppio grado di giudizio,

complessivamente liquidate nella misura di € 3.000,00 (euro tremila/00), oltre spese generali ed accessori come per legge, nonché alla refusione del contributo unificato, ove versato.

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

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

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con Sede in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 18 maggio 2021, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Antonella Manzione, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Roberto Politi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Politi

IL PRESIDENTE

Gianpiero Paolo Cirillo

IL SEGRETARIO

Ai sensi di quanto disposto con ordinanza n. 6657/2021, si provvede alla correzione dell'errore materiale contenuto sentenza n. 4151/2021 nei termini seguenti: nel dispositivo, dove si legge, “nonché alla refusione del contributo unificato, ove versato”, debba leggersi “nonché alla refusione

del contributo unificato, ove versato, con distrazione a favore del difensore, dichiaratosi antistatario.”