

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Concessione della cittadinanza - Atto discrezionale - Accurati apprezzamenti da parte della P.A. sulla personalità e condotta di vita dell'interessato - Diniego – Illegittimità - Per inadeguatezza della motivazione.

Cons. Stato, Sez. III, 10 marzo 2022, n. 1718

“[...] la concessione della cittadinanza italiana è atto ampiamente discrezionale, che non solo deve tenere conto di fatti penalmente rilevanti, esplicitamente indicati dal legislatore, ma che deve valutare anche 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 [...]”.

2. *“[...] La necessità di una motivazione proporzionata e coerente alle specifiche emergenze del caso risulta predicabile finanche in caso di condanna avendo questa Sezione censurato il provvedimento ministeriale che, in siffatte evenienze, non faccia alcun cenno né al particolare disvalore della condotta sanzionata rispetto ai principî fondamentali della convivenza sociale e alla tutela anticipata della incolumità pubblica né alla condizione sociale dello straniero, limitandosi a constatare in modo meccanicistico, a fronte del fatto storico di reato (e nonostante la intervenuta estinzione dell'addebito, rilevata nel precedente giudiziario qui in argomento), la mancata coincidenza tra l'interesse pubblico e quello del richiedente alla concessione della cittadinanza italiana [...]”.*

FATTO e DIRITTO

1. In prime cure la cittadina giordana, sig.ra -OMISSIS-, ha impugnato il decreto emesso il 13 novembre 2013 con cui il Ministro dell'Interno ha respinto la sua richiesta di cittadinanza alla luce di *“diverse notizie di reato particolarmente gravi a carico del coniuge e dei figli conviventi”* dell'interessata.

1.1. Lamentava in quella sede l'illogicità del provvedimento reiettivo sulla scorta dell'assenza di condanne in capo al marito, del fatto che i figli sarebbero cittadini italiani, e che comunque le notizie di reato a loro carico non avrebbero rilevanza nello scrutinio della domanda di cittadinanza della ricorrente, tanto più che i detti precedenti non avrebbero impedito ai propri figli di conseguire la cittadinanza.

1.2. Successivamente, in distinti momenti del giudizio di primo grado, la ricorrente depositava il diniego di cittadinanza opposto dall'Amministrazione al marito in data 22.06.2015 e il d.P.R. del 19.10.2017 con cui veniva accolto il ricorso straordinario proposto avverso tale provvedimento e rappresentava che, con sentenza del 10.12.2019, il marito veniva assolto nel processo penale per esercizio abusivo della professione e che a carico dei figli non sussisteva alcun pregiudizio penale.

1.3. Con distinta memoria la ricorrente si doleva della violazione degli artt. 8 e 14 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 12, deducendo che il rapporto di coniugio non può essere qualificato come relazione parentale, nonché della violazione della direttiva europea 2000/43/CE e dell'art. 4, comma 3, del Trattato sull'Unione Europea, nella parte in cui vietano le discriminazioni nella specie rappresentate dalla mancata audizione dell'interessata.

2. Il TAR, all'esito dell'istruttoria disposta con ordinanza n. -OMISSIS-, definiva il giudizio con la sentenza qui appellata, n. -OMISSIS-, respingendo il ricorso.

2.1. A sostegno della decisione assunta, il giudice di prime cure evidenziava, in premessa, che, alla data in cui è stato adottato il provvedimento qui gravato, a carico del coniuge della ricorrente risultavano tre notizie di reato, rispettivamente, del 10 aprile 2006 per violenza e minaccia a pubblico ufficiale ex art. 336 c.p. e rifiuto di indicazioni sulla propria identità personale ex art. 651 c.p. per i quali era stato assolto in data 23 maggio 2008; del 9 dicembre 2008 per esercizio abusivo della professione ex art. 348 c.p.; del 2 giugno 2010 per lesioni personali ex art. 582, ingiuria aggravata e minaccia, unitamente al figlio per i quali reati è stato assolto in data 13 maggio 2020; segnalato per appropriazione indebita il 22 dicembre 2015 ed assolto con sentenza del 10 dicembre 2019, non definitiva in quanto appellata il 17 novembre 2020; segnalato il 27 febbraio 2019 per il reato di calunnia e diffamazione pluriaggravata.

2.2. Rappresentava, dunque, che le assoluzioni di cui ai suddetti procedimenti penali, fatta eccezione per i fatti del 2006, erano tutte di diversi anni successivi alla adozione del gravato provvedimento. Risultavano, inoltre, a carico del figlio -OMISSIS-, la sospensione della patente di guida per anni 1 a seguito della violazione dell'art. 193, comma 4 bis del CdS con provvedimento del 27 giugno 2012, e per mesi 1 con provvedimento del 9 febbraio 2011, una segnalazione di polizia per falsità materiale e truffa del 2017, una segnalazione per truffa del 2016, violazione di domicilio e danneggiamento del 2016, per minaccia nel 2010. A carico del figlio -OMISSIS- risultava una notizia di reato del 2 giugno 2010 per lesioni personali, ingiuria aggravata e minaccia. A carico del figlio -OMISSIS-, minorenni, la segnalazione di polizia del 2016 per violazione degli artt. 423, 633 e 635 c.p. (incendio, invasione di terreni e edifici, minaccia). A carico del figlio -OMISSIS-una segnalazione per procurato allarme nel 2016.

2.3. Sul piano della valutazione, il giudice di prime cure oppone, poi, per quanto concerne i precedenti del coniuge, che la difesa attorea avesse trascurato l'aspetto rilevante della comunione di vita che il matrimonio comporta e i possibili riflessi della concessione della cittadinanza anche sul coniuge, il quale, oltre a non essere più soggetto ad espulsione, potrebbe ottenere la cittadinanza ai sensi dell'art. 5 della legge 91/1992.

2.4. Parimenti, rispetto ai figli conviventi, rileva che la condotta assunta può legittimamente ritenersi espressione del livello di integrazione del nucleo familiare senza contare la possibilità dell'acquisto della cittadinanza per effetto della cittadinanza del genitore.

3. Avverso il richiamato *decisum*, con il mezzo qui in rilievo, l'appellante ha articolato i seguenti motivi di gravame:

a) mancherebbe una mirata valutazione della complessiva personalità dell'appellante; né potrebbero essere imputate all'appellante le vicende penali che riguardano il marito e i figli;

b) sarebbe incoerente ed erroneo affermare che, in una famiglia di sette persone, cinque siano integrati e due non lo siano. Inoltre, non sarebbe vero che tutti i figli hanno acquisito la cittadinanza per nascita. Infatti, il figlio -OMISSIS-sarebbe nato in Giordania e avrebbe chiesto ed ottenuto la cittadinanza italiana ai sensi dell'art.9 della legge n. 91/1992;

c) il coniuge ed i figli non avrebbero precedenti penali;

d) sarebbe erronea la sentenza nella parte in cui afferma che il conferimento della cittadinanza all'appellante non renderebbe possibile l'espulsione del marito;

e) non vi sarebbe pronuncia sulla istanza istruttoria di chiarimenti dell'appellante riferita alla richiesta di rivalutazione del diniego di cittadinanza formulata in ragione degli orientamenti della Corte Costituzionale;

f) sarebbe erronea la decisione appellata nella parte in cui riferisce che il conferimento di cittadinanza è atto definitivo e non revocabile;

g) contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, la memoria di primo grado depositata in data 08.05.2019 non sarebbe tardiva in quanto, ad avviso dell'appellante, non contiene motivi nuovi rispetto al ricorso introduttivo

h) vi sarebbe omessa pronuncia perché la sentenza appellata avrebbe omissa di pronunciare sulla richiesta di disapplicare le norme nazionali in quanto non conformi alla direttiva 2000/43/CE;

i) l'illegittimità del provvedimento impugnato in prime cure deriverebbe anche dalla mancata audizione in fase istruttoria con violazione dei principi CEDU e della CGUE.

3.1. Resiste in giudizio il Ministero dell'Interno.

4. Nella camera di consiglio del 21.10.2021 il difensore dell'appellante ha dichiarato di rinunciare all'istanza cautelare.

4.1. All'udienza del 17.02.2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. L'appello è fondato e, pertanto, va accolto.

5.1. Va qui, anzitutto, richiamata la pacifica giurisprudenza di questa Sezione secondo la quale la concessione della cittadinanza italiana è atto ampiamente discrezionale, che non solo deve tenere conto di fatti penalmente rilevanti, esplicitamente indicati dal legislatore, ma che deve valutare anche 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; Id., sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913, 10 gennaio 2011, n. 52 nonché 26 gennaio 2010, n. 282).

È stato efficacemente evidenziato nell'indirizzo oramai consolidato di questa Sezione che 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.

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).

6. Orbene, così ricostruita la cornice giuridica di riferimento, ritiene il Collegio che la decisione di prime cure non resista alle articolate doglianze di parte appellante e, pertanto, meriti di essere riformata.

6.1. Giova, anzitutto, precisare che, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, non assume portata invalidante la circostanza che le notizie di reato non riguardino direttamente l'appellante ma il coniuge e i figli dell'interessata. E, invero, il costrutto giuridico attoreo non tiene conto del fatto che non viene qui in rilievo un giudizio di disvalore funzionale all'esercizio di una pretesa punitiva, nell'ambito del quale indubbiamente la relativa responsabilità deve essere declinata su base

rigorosamente personale, quanto piuttosto una prognosi di affidabilità e di meritevolezza del singolo cittadino extracomunitario ad essere stabilmente inserito all'interno della comunità nazionale che si fonda sulla condivisione di principi e valori.

6.2. Nella suddetta diversa prospettiva, non può di certo assegnarsi una valenza neutra al contesto familiare in cui il soggetto richiedente è inserito siccome esso stesso espressione plastica del modello di vita prescelto e al quale indubbiamente l'appellante ha concorso in considerazione del suo ruolo di moglie e di madre.

6.3. E', dunque, esente da mende l'approccio privilegiato dall'Autorità procedente di assegnare rilievo alla circostanza che i figli e il coniuge, all'epoca dell'adozione del provvedimento gravato in prime cure, fossero gravati da segnalazioni di rilievo penale e da un processo pendente, in quanto *“la comunione di vita che caratterizza il matrimonio e gli obblighi di educazione dei figli al rispetto delle regole di civile convivenza che incombe su ogni genitore, non consente di dissociare la valutazione della condotta della ricorrente da quella del coniuge”* (TAR Lazio, 14.03.2019, n. 3416).

6.4. D'altro canto, e sotto distinto profilo, deve soggiungersi che correttamente l'Amministrazione ha ritenuto esigibile *“la dimostrata capacità di integrazione e l'attitudine al rispetto delle regole di civile convivenza di entrambi i coniugi, tenendo altresì conto che l'eventuale concessione della cittadinanza al coniuge non gravato da pregiudizi avrebbe dei riflessi sul (o sulla) consorte, che potrebbe richiedere ed eventualmente ottenere la cittadinanza ai sensi dell'art. 5 della legge n. 91/1992”* (Cons. St., I, parere n. 2184/2020).

6.5. Allo stesso modo, i riflessi della concessione dello *status civitatis* al coniuge si apprezzano anche come possibile fattore ostativo alla espulsione (cfr. art. 19 comma 2 lettera c) del d. lgs. 286/1998).

7. Ciò nondimeno, e sotto diverso profilo, va revocata in dubbio la sufficienza della segnalazione di mere pendenze di possibile rilievo penale a giustificare, con la pretesa automaticità e in assenza di un mirato vaglio critico, l'opposto diniego.

7.1. E, invero, il provvedimento reiettivo impugnato in prime cure conclude per il mancato inserimento dell'appellante nella comunità nazionale giustificando il suddetto approdo in base alla mera rilevazione di diverse notizie di reato, apoditticamente qualificate *particolarmente gravi a carico del coniuge e dei figli conviventi*, risultanti dal parere espresso dalla Questura di Bergamo in data 15.04.2013 e senza, al contempo, procedere ad un'esauritiva disamina del complessivo vissuto, personale e familiare, dell'appellante.

7.2. Da tale parere e dalla documentazione istruttoria depositata dall'Amministrazione nel corso del giudizio di primo grado – e precisamente dal rapporto della Questura di Bergamo del 20.11.2020 – emerge che, alla data in cui è stato adottato il provvedimento di diniego, a carico del coniuge dell'interessata risultavano diverse notizie di reato, rispettivamente, del 10.04.2006 per violenza e minaccia a pubblico ufficiale ex art. 336 c.p. e rifiuto di indicazioni sulla propria identità personale ex art. 651 c.p., per i quali è stato assolto in data 23.05.2008; del 09.12.2008 per esercizio abusivo della professione ex art. 348 c.p., per il quale è stato assolto in data 27.10.2015; del 02.06.2010 per lesioni personali ex art. 582, ingiuria aggravata e minaccia, unitamente al figlio, per i quali reati è stato assolto in data 13.05.2020; segnalato per appropriazione indebita il 22.12.2015 ed assolto con sentenza del 10.12.2019, non definitiva in quanto appellata il 17.11.2020. Risulta, peraltro, che in data 27.02.2019 il coniuge dell'interessata è stato segnalato per il reato di calunnia e diffamazione pluriaggravata.

7.3. Il TAR, da parte sua, ha evidenziato che le assoluzioni di cui ai suddetti procedimenti penali, fatta eccezione per i fatti del 2006, sono tutte di diversi anni successivi all'adozione del gravato provvedimento. Al momento del diniego, infatti, a carico del coniuge dell'interessata risultavano tre procedimenti penali pendenti (quello per esercizio abusivo della professione ex art. 348 c.p., quello per lesioni personali, ingiuria e minaccia e quello per appropriazione indebita, quest'ultimo tutt'ora pendente in appello). Risultavano, inoltre, a carico del figlio -OMISSIS-, la sospensione della patente di guida per anni 1 a seguito della violazione dell'art. 193, comma 4 bis del CdS con provvedimento del 27.06.2012, e per mesi 1 con provvedimento del 9.02.2011, una segnalazione di polizia per falsità materiale e truffa del 2017, una segnalazione per truffa del 2016, violazione di domicilio e danneggiamento del 2016, per minaccia nel 2010; a carico del figlio -OMISSIS-, una notizia di reato del 02.06.2010 per lesioni personali, ingiuria aggravata e minaccia; a carico del figlio -OMISSIS-, minorenni, la segnalazione di polizia del 2016 per violazione degli artt. 423, 633 e 635 c.p. (incendio, invasione di terreni e edifici, minaccia); a carico del figlio -OMISSIS-una segnalazione per procurato allarme nel 2016.

8. Rilievo assorbente, a giudizio del Collegio, va assegnato alla circostanza che nel corpo del suindicato provvedimento, come convalidato dal giudice di prime cure, i precedenti di polizia suindicati risultano acriticamente recepiti nella loro storicità – in disparte le ulteriori generiche considerazioni ivi articolate – senza alcun autonomo vaglio critico, come dati cioè di per se stessi idonei ad accreditare un giudizio di disvalore ai fini qui in rilievo.

9. In tal modo, risulta, però, del tutto svilita quella stessa ampia discrezionalità di cui il provvedimento in questione dovrebbe essere espressione e il cui esercizio viene, nel caso di specie,

di fatto rifiutato sulla scorta di un automatismo non solo non previsto dalla legislazione di settore ma nemmeno consentito dovendo l'Autorità competente farsi carico di un'approfondita analisi, a tutto tondo, del vissuto dell'istante e del contesto familiare, sociale ed economico che lo qualifica e, sulla scorta delle relative risultanze, trarre conclusioni coerenti di cui deve offrire una convincente motivazione.

9.1. Di contro, l'atto di diniego si limita a registrare sul piano ricognitivo le pendenze in argomento senza, però, cogliere da essa, sulla scorta di un percorso logico obiettivo, implicazioni negative che risultano, viceversa, rimesse ad affermazioni di carattere generale non adattate al caso scrutinato (cfr. per un caso analogo Cons. St., Sez. III, 3 marzo 2021 n. 1826).

9.2. La necessità di una motivazione proporzionata e coerente alle specifiche emergenze del caso risulta predicabile finanche in caso di condanna avendo questa Sezione censurato il provvedimento ministeriale che, in siffatte evenienze, non faccia alcun cenno né al particolare disvalore della condotta sanzionata rispetto ai principi fondamentali della convivenza sociale e alla tutela anticipata della incolumità pubblica né alla condizione sociale dello straniero, limitandosi a constatare in modo meccanicistico, a fronte del fatto storico di reato (e nonostante la intervenuta estinzione dell'addebito, rilevata nel precedente giudiziario qui in argomento), la mancata coincidenza tra l'interesse pubblico e quello del richiedente alla concessione della cittadinanza italiana sul rilievo che "la condanna subita è comunque indice di inaffidabilità del richiedente e di una non compiuta integrazione nella comunità nazionale desumibile anche dal rispetto delle norme penali" (cfr. Cons. St., Sez. III, 14 maggio 2019 n. 3121; Cons. Stato. Sez. III, 20 marzo 2019, n. 1837).

9.3. E ciò viepiù a dirsi nel caso di mere notizie di reato – nemmeno fatte oggetto di mirate indagini onde conoscere i relativi sviluppi in sede giudiziaria, risultando approfonditi solo in sede di giudizio - non ricadenti in alcune delle ipotesi ostative di cui all'art. 6, comma 1, della l. n. 92 del 1991, ad ulteriore riprova della necessità di rifuggire (al di fuori di tale ristretto ambito) da qualsivoglia automatismo sottoponendo le notizie acquisite ad un autonomo vaglio critico.

9.4. In altri termini, il provvedimento ministeriale qui controverso – per l'insufficienza dei dati istruttori su cui si fonda – non reca un approfondito apprezzamento sui fatti sottesi alle denunce e, dunque, sul reale disvalore delle condotte rispetto ai principi fondamentali della convivenza sociale e alla tutela anticipata della incolumità pubblica. È, invero, rimasto ignoto – siccome mai indagato - lo sfondo fattuale nel quale la condotta si inserisce e, di conseguenza, il concreto possibile impatto pregiudizievole che essa può concretamente assumere nel giudizio di meritevolezza al conseguimento dello status invocato.

E ciò assume vieppiù rilievo a fronte degli elementi di segno positivo accreditati dall'appellante nel proprio mezzo e non smentiti dal Ministero intimato che si sostanziano nel risalente e proficuo inserimento del coniuge e dei figli dell'appellante, questi ultimi già cittadini italiani, nel contesto socio economico italiano, fatto palese dagli studi svolti e dal vissuto professionale.

A fronte del difetto motivazionale sin qui evidenziato e del conseguente annullamento del provvedimento di diniego, restano salvi gli ulteriori e successivi provvedimenti della pubblica amministrazione la quale dovrà rivalutare, nei sensi sopra chiariti, l'effettiva pericolosità della straniera senza preconcetti e immotivati apriorismi.

In particolare, il Ministero dell'Interno è chiamato a rivalutare se il comportamento dell'odierna appellante, tenuto conto anche del contesto familiare, 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, 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 (cfr. in tal senso Cons. St., Sez. III, 14 maggio 2019 n. 3121).

Le spese del doppio grado del giudizio, attesa la delicatezza degli interessi coinvolti che devono essere attentamente riesaminati dal Ministero dell'Interno alla luce dei principî sin qui affermati, possono essere interamente compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, annulla l'atto impugnato in primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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 dell'articolo 10 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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone menzionate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giulia Ferrari, Consigliere
Raffaello Sestini, Consigliere
Solveig Cogliani, Consigliere
Umberto Maiello, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Umberto Maiello

IL PRESIDENTE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO

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