

Civile Ord. Sez. U Num. 25398 Anno 2024

Presidente: D'ASCOLA PASQUALE

Relatore: STALLA GIACOMO MARIA

Data pubblicazione: 23/09/2024

ha pronunciato la seguente

ordinanza del

### ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 5838/2024 R.G. proposto da:

**S.B.**, domiciliata in **omissis**, Via La Farina 278, presso lo studio dell'avvocato **MASSIMILIANO PANTANO** (PNTMSM72S19F158S) che ha dichiarato di voler ricevere gli avvisi, le comunicazioni e le notificazioni all'indirizzo [avv.massimilianopantano@pec.it](mailto:avv.massimilianopantano@pec.it) come da procura speciale in atti;

-ricorrente-

contro

UTG UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO **omissis** MINISTERO DELL'INTERNO

-intimati-

avverso ORDINANZA TAR SEZ DISTACCATA DI CATANIA n. 984/2024 depositata il 13/03/2024.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 25/06/2024 dal Consigliere GIACOMO MARIA STALLA;



lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale **LUISA DE RENZIS**, la quale chiede che la Corte, a Sezioni Unite, voglia affermare la giurisdizione del Giudice amministrativo.

### Fatti di causa e ragioni della decisione.

#### § 1. Questi i fatti essenziali di causa:

- l'11 ottobre 2017 **S.B.** cittadina marocchina residente in **omissis** e coniugata dal 22 ottobre 2010 con un cittadino italiano, **C.R.**, chiedeva al competente UTG il riconoscimento della cittadinanza italiana, ex artt. 5 e 6 legge 91/1992 (Nuove norme sulla cittadinanza);
- il 19 febbraio 2019 l'UTG rigettava l'istanza (provvedimento K10/C/54346, notificato il 1<sup>o</sup> giugno 2020) atteso che, in occasione di un accertamento compiuto dalla Polizia Municipale presso il luogo di residenza, il **C.R.** aveva riferito che la richiedente non dimorava più nella casa da oltre un anno e che la stessa, con la quale non aveva più alcun contatto, si trovava in realtà in Marocco;
- il 22 luglio 2020 la **S.B.** si opponeva al suddetto provvedimento relettivo con ricorso avanti al Tribunale di **omissis**, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, assumendo – oltre alla sua tardività – che lo stesso si era basato su una dichiarazione mendace, difatti prontamente ritrattata dal **C.R.** non appena superata la breve crisi coniugale che l'aveva suscitata, sicchè sussistevano tutti i requisiti di legge per il riconoscimento della cittadinanza italiana, come da domande così formulate: *"1. Ritenere e dichiarare la nullità o illegittimità o tardività e comunque l'infondatezza del decreto prefettizio impugnato (...) e per l'effetto annullare o privare di efficacia lo stesso con qualsiasi statuizione o comunque disapplicare il medesimo anche per intervenuta decadenza dal diritto ad emettere il provvedimento medesimo per decorrenza del termine di legge; 2. Ritenere e dichiarare che sussistono in capo alla signora **S.B.** tutti i requisiti prescritti dall'articolo 5 della legge 5 febbraio 1990 come modificato dall'art.1, comma 11, legge 15 luglio 2009 n. 94 e,*



*per l'effetto, riconoscere il diritto della istante all'attribuzione dello status di cittadina italiana per juris communicatione (...)*";

- il 26 gennaio 2022 l'adito Tribunale di [omissis] – Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, emetteva ordinanza monocratica con la quale dichiarava il difetto di giurisdizione sulle domande così formulate nei confronti del Ministero degli Interni, spettando la giurisdizione al Tribunale Amministrativo Regionale; ciò in ragione del fatto che il riconoscimento della cittadinanza italiana muoveva *ex lege* non solo dalla sussistenza di requisiti positivi ex art. 5 legge 91/92 (lo stato di coniugio con un cittadino italiano; la residenza legale in Italia per un periodo minimo prestabilito a far data dal matrimonio), ma anche dall'assenza di elementi negativi ex art. 6 legge cit. (segnatamente, l'insussistenza nel caso specifico "*di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica*": lett. c)); quest'ultima valutazione, in particolare, aveva natura non vincolata, ma prettamente discrezionale, tanto da richiedere la disamina della effettiva integrazione sociale del soggetto, delle sue condizioni lavorative, economiche, familiari, nonché della sua condotta, così come evidenziato in molte decisioni del Consiglio di Stato (sentenze nn. 2476/18, 1252/18, 1230/18, 189/17) seppure in presenza di qualche isolata pronuncia contraria (n.2768/19); il che stava a dimostrare - come anche evincibile dalla formulazione letterale dell'art.5 legge 91/92 (rimasta immutata dopo la novella di cui al D.L. 13/2017) secondo cui il coniuge di cittadino italiano "*può*" acquistare la cittadinanza italiana - che si verteva di una posizione non di diritto soggettivo, ma di interesse legittimo;
- il 13 marzo 2024 veniva pubblicata l'ordinanza n. 984 con la quale il TAR Sicilia, adito in riassunzione dalla [S.B.], sospendeva il giudizio e sollevava d'ufficio conflitto negativo di giurisdizione avanti a queste Sezioni Unite; ciò sul presupposto che, diversamente da quanto affermato dal Tribunale di [omissis], l'insussistenza di "*comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica*" ex art. 6



lett. c) cit., non implica un accertamento preliminare e condizionante rispetto a tutti gli altri requisiti (art.5), ma un vaglio meramente eventuale e successivo rispetto alla verifica dei presupposti di legittimazione di cui all'art. 5 cit., fondanti una posizione di diritto soggettivo, così da condividersi l'indirizzo giurisprudenziale in tal senso, tanto del giudice amministrativo (tra cui sent. Consiglio di Stato nn. 4677/20, 2768/19 ed altre), quanto della S.C. (SSUU n.1000/95).

- Il Procuratore Generale, con conclusioni del 29.5.2024, ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo, sul presupposto che la disciplina sulla competenza, in materia di cittadinanza, delle sezioni specializzate di cui al d.l. 13/2017 conv.in legge n.46/2017, non radica di per sé la giurisdizione ordinaria; e che, inoltre, nella specie si verte di una posizione che non è di diritto soggettivo, bensì subordinata alla valutazione discrezionale della PA (censurabile avanti al Tar per i vizi tipici dell'atto amministrativo), come desumibile dall'espressione con verbo servile "può acquistare la cittadinanza" contenuta nell'art. 5 legge 91/92.

**§ 2.1** Va affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

Come esattamente osservato dal Procuratore Generale, le cui conclusioni non paiono per il resto condivisibili, l'art. 3 co. 2<sup>^</sup> d.l. 13/2017, conv. legge n.46/17, secondo cui: "*Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana*", non è norma sulla giurisdizione, bensì norma processuale di attribuzione alla sezione specializzata della competenza sulle controversie in materia di cittadinanza, se ed in quanto queste ultime, in base ai criteri generali di riparto desumibili dall'Ordinamento, risultino effettivamente spettanti al giudice ordinario (Cass.SSUU n. 29297/21, Cass.SSUU n. 1053/22 ed altre).

E' dunque evidente che da tale disciplina non possa trarsi alcun argomento suscettibile di fondare la decisione sulla giurisdizione.



Alla conclusione nel senso della giurisdizione ordinaria **deve però qui** giungersi per altra via e, segnatamente, attraverso la ricostruzione sistematica della fattispecie attributiva della cittadinanza qui concretamente agita dalla S.B. ex artt. 5 segg. legge n. 91/92.

Stabilisce l'art. 5 cit. che: *"Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. (...)";* l'art. 6 individua poi le condizioni preclusive all'acquisto, nel senso che: *"Precludono l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'articolo 5: 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. (...)".* Soggiunge l'art. 7 l. cit. che: *"1. Ai sensi dell'articolo 5, la cittadinanza si acquista con decreto del Ministro dell'interno, a istanza dell'interessato, presentata al sindaco del comune di residenza o alla competente autorità consolare".*

Orbene, come questa Corte di legittimità ha già avuto modo di stabilire, si verte di una fattispecie che origina da requisiti di rilevanza oggettiva e non valutativo-discrezionale; e ciò con riguardo tanto ai presupposti di riconoscibilità di cui all'art. 5 (matrimonio con cittadino italiano; residenza in Italia per il tempo indicato dalla legge; permanenza degli effetti del matrimonio ed insussistenza di



separazione personale), quanto alle cause ostative di cui all'art. 6 sub lett. a) e b) (condanna per determinati reati).

In ciò si concreta la posizione di diritto soggettivo del richiedente che versi nelle indicate condizioni (positive e negative).

E' pur vero che tra le cause ostative ex art. 6 cit. vi è anche quella (lett.c) della insussistenza nel caso specifico *"di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica"*, ed è altrettanto indubbio che questa previsione induca la PA a svolgere una verifica che certo non è priva di un sostrato prettamente deliberativo e discrezionale nell'individuazione di motivi e situazioni che possano influire sulla sicurezza pubblica, così da negare quel diritto di cui si è detto. E tuttavia, diversamente dalla lettura pervasiva e conformante che ne ha dato il Tribunale di omissis, si tratta di un requisito ostativo che non caratterizza di sé l'intera fattispecie attributiva, e che determina l'affievolimento della posizione giuridica soggettiva del richiedente solo se, ed in quanto, venga in concreto opposto dall'Autorità che, proprio per questa specifica ragione, neghi la cittadinanza.

L'ipotesi che viene qui in considerazione è dunque articolata su una 'regola' di rilievo obiettivo - incidente su elementi ad effetto tanto costitutivo (art.5) quanto impeditivo (art.6) - e su una 'eccezione' di carattere autoritativo e di ordine pubblico (art. 6 lett.c) che esplica effetto solo in quanto ritenuta ostativa nella contingenza del caso.

Il che spiega anche il dettato dell'art. 8 l. cit. secondo cui, qualora l'istanza venga rigettata proprio per ragioni inerenti alla sicurezza pubblica, *"il decreto è emanato su conforme parere del Consiglio di Stato"*.

Già Cass. Sez.U. n. 7441/93 e n. 1000/95 ebbero modo di affermare che: *"in tema di acquisto della cittadinanza italiana 'iuris communicatione', il diritto soggettivo del coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano affievolisce ad interesse legittimo solo in presenza dell'esercizio, da parte della pubblica amministrazione, del potere discrezionale di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza*



*della Repubblica che ostino a detto acquisto, con la conseguenza che, una volta precluso l'esercizio di tale potere - a seguito dell'inefficace decorso del termine previsto (un anno dalla presentazione dell'istanza, in base all'art. 4 secondo comma, legge n. 123 del 1983, elevato a due anni, per il primo triennio di applicazione di detta legge, in forza dell'art. 6 legge citata, e definitivamente, in forza dell'art. 8, comma secondo, legge n. 91 del 1992) -, in caso di mancata emissione del decreto di acquisto della cittadinanza, come di rigetto della relativa istanza, ove si contesti la ricorrenza degli altri presupposti tassativamente indicati dalla legge, sussiste il diritto soggettivo, all'emanazione dello stesso, per il richiedente che può adire il giudice ordinario per far dichiarare, previa verifica dei requisiti di legge, che egli è cittadino".*

Si tratta di conclusione che ha trovato ulteriori conferme nella giurisprudenza successiva.

Così in Cass. Sez.U. n. 1053/22 la quale, *a contrario*, ha demandato alla giurisdizione amministrativa fattispecie attributive diverse da quella qui in esame, proprio perché richiedenti (ad esempio ex art. 9 c.1 lettera f) l. n. 91 del 1992) una valutazione discrezionale globale, in quanto *"non limitata al mero apprezzamento della sicurezza pubblica ma estesa ad un più complesso giudizio di opportunità legato a tutti i profili di integrazione scrutinabili"*.

E così in Cass. Sez.U n.29297/21 alla quale interamente si rinvia e nella quale si ritrova una ricostruzione organica e sistematica, sempre nel prisma del riparto di giurisdizione, delle varie famiglie di fattispecie attributive dello *status* di cittadino nella l. 91/92, nel senso della individuabilità di ipotesi: **a)** di acquisto automatico per il solo possesso di particolari requisiti (nascita da cittadino; riconoscimento o dichiarazione giudiziale della filiazione; adozione di minore straniero; filiazione minorenni di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana: v. artt. 1, 2, 3, 14 legge cit.); **b)** di acquisto subordinato ad un'apposita dichiarazione di volontà dell'interessato nel concorso di



ulteriori requisiti di filiazione o parentela e svolgimento di servizio militare o pubblico impiego (v. art.14); c) di acquisto condizionato ad una specifica determinazione amministrativa che si ponga all'esito, non solo della verifica della sussistenza dei requisiti obiettivi indicati dalla legge, ma anche di una valutazione non vincolata del contemperamento tra interesse del richiedente ad ottenere lo *status* di cittadino ed interesse pubblico al suo accoglimento come cittadino nella comunità nazionale (v. art.9 e casi di c.d. naturalizzazione).

Mentre con riguardo alle prime due ipotesi si verte di conferimento *ipso jure* e dunque nella pienezza del diritto soggettivo dell'interessato, nella terza ipotesi questa posizione soggettiva degrada in corrispondenza dell'esercizio di un potere meramente concessivo della cittadinanza da parte della PA.

In questo quadro, come ancora osservato in Cass.SSUU n. 29297/21 cit. (che ha altresì ricordato la concorde giurisprudenza amministrativa in materia), la fattispecie di cui agli artt. 5 e 6 legge n.91/92 si pone in posizione definibile come 'intermedia', nella quale *"pur essendosi ravvisato un diritto soggettivo del richiedente, si è affermato che, in presenza dell'esercizio da parte dell'amministrazione del potere di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto ai sensi del comma primo, lettera c) dell'art.6, la posizione del richiedente affievolisce ad interesse legittimo"*.

Il che porta a concludere nel senso della giurisdizione ordinaria ogni qualvolta il diniego sia giustificato dalla mancanza dei requisiti obiettivi prescritti dalle disposizioni in esame, e della giurisdizione del giudice amministrativo allorché la cittadinanza venga invece rifiutata proprio per l'esistenza di motivi inerenti alla pubblica sicurezza.

E' per questa caratteristica di parziale ibridizzazione della fattispecie che il riparto di giurisdizione non potrebbe risolversi (sempre e comunque a favore del giudice amministrativo) sulla base del solo





dato testuale del "può acquistare" di cui all'art.5; espressione che, per un verso, è pienamente coerente, nei termini indicati, con la 'possibilità' di affievolimento della posizione giuridica del richiedente nell'eventualità che gli venga opposto l'impedimento discrezionalmente valutabile di cui all'art. 6 lett.c) e che, per altro, si discosta comunque nettamente, anche sul piano lessicale, dalle ipotesi francamente discrezionali (art.9) nelle quali la cittadinanza italiana, dice il legislatore, "può essere concessa".

Del resto, il solo argomento costituito dall'impiego del verbo di servizio appare oggettivamente debole a fronte del fatto che si verte di una modalità di acquisto che, nella presenza dei requisiti indicati dalla legge, si basa su un fenomeno sostanziale che non è propriamente di attribuzione originaria, bensì di estensione o comunicazione dello *status* di cittadino in quanto già esistente in capo ad un diverso soggetto (il coniuge) con cui il richiedente si ponga in relazione di speciale e legalmente predeterminata qualificazione; il che non può non fondare, ferme le indicate precisazioni, appunto una posizione di diritto soggettivo demandata alla tutela ordinaria.

**§ 2.2** Orbene, applicando questi criteri nella concretezza del caso, rileva come l'impugnato provvedimento di rigetto non si sia affatto basato sulla presenza 'di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica' (art.6 lett.c) cit.), bensì sulla irreperibilità della richiedente e sulla cessazione della convivenza coniugale, come riferita dal coniuge alla polizia municipale il 19 dicembre 2018.

La PA non ha quindi in alcun modo qui esercitato l'unico ambito di discrezionalità che la legge le attribuisce in questo specifico procedimento di riconoscimento della cittadinanza, limitandosi a prendere atto dell'insussistenza dei requisiti legali della residenza e della convivenza coniugale.

Prova ne è che, avanti al Tribunale di omissis, la S.B. ha chiesto l'accertamento della illegittimità del diniego stante l'asserita sussistenza di tutti i requisiti di cui all'articolo 5, e non già



l'insussistenza delle condizioni preclusive di cui all'art. 6, della legge 91/92, appunto sul rilievo che questo diniego si era basato esclusivamente su una dichiarazione mendace del marito indotta da una, del tutto contingente e presto superata, situazione di conflittualità tra i coniugi, comunque non incidente sulla continuità della residenza in Italia e della ripristinata convivenza coniugale, aspetti totalmente avulsi dalla sicurezza pubblica.

In caso di diffusione, devono essere omesse le generalità e i dati identificativi delle parti e dei soggetti menzionati nella decisione, a norma dell'art. 52 del d.lgs. n. 196 del 2003.

**P.Q.M.**

#### **La Corte**

- dichiara la giurisdizione del giudice ordinario .
- Dispone che, in caso di diffusione, vengano omesse le generalità e i dati identificativi delle parti e dei soggetti coinvolti, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 196 del 2003.

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili riunitasi in data 25 giugno 2024 .