

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2022

ACQUISTO DELLA CITTADINANZA PER NATURALIZZAZIONE E QUESTIONI DI GIURISDIZIONE: ALLA RICERCA DELLA LEGALITÀ SOPITA

di Chiara Cudia

Abstract: *L'analisi muove dal problema del riparto di giurisdizione con riferimento ai provvedimenti di concessione della cittadinanza per naturalizzazione dello straniero che risieda legalmente nel territorio della Repubblica da almeno dieci anni. Le relative controversie, secondo un orientamento consolidato, rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo. Tale indirizzo è di stimolo a una riflessione più generale non solo in relazione alla preferenza per una giurisdizione piuttosto che per un'altra, quanto in riferimento agli argomenti utilizzati per affermare la sussistenza della giurisdizione amministrativa. In difetto di una espressa scelta del legislatore, alla luce della disciplina positiva della cittadinanza e di alcuni principi fondanti, non sembrano sussistere elementi sufficienti per riconoscere rilevanza concreta (con riferimento cioè a ciascuna, puntuale, decisione) all'interesse pubblico: da qui, la decisione sull'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione non può dirsi connotata da discrezionalità in senso proprio. Questo elemento, tirando il filo fino in fondo, può produrre effetti anche in punto di articolazione delle situazioni soggettive e di riparto di giurisdizione. Tuttavia, il distacco della decisione sulla cittadinanza dall'interesse pubblico appare in sé decisivo rispetto all'attuazione dei principi di legalità e giustiziabilità.*

Abstract: *The work moves from the analysis of jurisdiction issues with regard to the measures granting citizenship by naturalisation to the foreigners who have been living as residents in the Republic for at least ten years. According to a consolidated orientation, the relative disputes fall under the jurisdiction of the administrative judge. This setting stimulates a more general reflection not only in relation to the preference for one jurisdiction rather than another, but with reference to the arguments used by the judges to ground the existence of the administrative jurisdiction. Giving that there is not an express legislative option and considering the legislation on citizenship and certain fundamental principles, there is no space for recognizing a specific and concrete relevance to the public interest in individual decisions on citizenship: hence, those decisions cannot be said to be characterised by discretion in the proper sense. This element, pulling the thread all the way through, may also produce effects on the articulation of subjective situations and on the division of jurisdictions. However, the detachment of the decision on citizenship from the public interest is in itself decisive with regard to the implementation of the principles of legality and justice.*

ACQUISTO DELLA CITTADINANZA PER NATURALIZZAZIONE E QUESTIONI DI GIURISDIZIONE: ALLA RICERCA DELLA LEGALITÀ SOPITA

di Chiara Cudia*

SOMMARIO: 1. Notazioni preliminari: acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e principi del diritto amministrativo. – 2. Il vocabolario giuridico utilizzato dalla giurisprudenza per fondare la giurisdizione del g.a. – 3. Dalla *concessione* alla discrezionalità. – 4. Dalla *discrezionalità* all'interesse legittimo. – 5. I requisiti per la naturalizzazione considerati dall'amministrazione (e ri-considerati dal giudice amministrativo). – 6. La (non necessaria) corrispondenza tra valutazione dei presupposti e bilanciamento degli interessi. – 6.1. L'impossibilità di individuare un interesse pubblico autonomo. – 6.2. La mancata equivalenza tra potere valutativo e discrezionalità politico-amministrativa. – 6.3. La individuazione dei presupposti per l'ottenimento della cittadinanza (e il bisogno di tipicità). – 7. Osservazioni conclusive: assenza di discrezionalità, situazioni soggettive, giurisdizione di riferimento.

1. Notazioni preliminari: acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e principi del diritto amministrativo

Il senso del diritto amministrativo come diritto di garanzia nei rapporti tra individuo e amministrazione è particolarmente forte quando coinvolge la posizione dello straniero: se i problemi sottesi alla questione migratoria possono apparire più urgenti perché toccano una relazione di tipo materiale-spaziale dell'individuo con lo Stato (riferita innanzitutto all'ingresso dello straniero nel territorio), non meno delicati sono quelli relativi al conferimento della cittadinanza, che attiene a una relazione di tipo più giuridico-temporale (attinente primariamente alla stabilizzazione del rapporto con lo Stato stesso).

La disciplina dell'acquisto della cittadinanza influisce sul modo in cui un soggetto *esiste* all'interno dell'ordinamento (e, da qui, sulla quantità e qualità dei diritti di cui egli può essere titolare), e rappresenta pertanto un ambito nel quale può essere particolarmente difficile staccarsi da considerazioni che attengono alla politica del diritto.

Nondimeno, è la qualificazione giuridica del rapporto tra pubblici poteri e stranieri che condiziona il contenuto delle loro prerogative soggettive e il modo con cui ne è garantito il rispetto¹.

* Professore associato di diritto amministrativo nell'Università di Firenze.

1. Così A. Cassatella, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 819.

Per questo, nonostante il tema possa essere affrontato da una pluralità di angolazioni (filosofica, politica, di diritto costituzionale...)², si resterà qui aderenti a una prospettiva centrata su principi e schemi propri del diritto amministrativo.

L'analisi muove dal problema del riparto di giurisdizione con riferimento ai provvedimenti di concessione della cittadinanza per naturalizzazione dello straniero che risieda legalmente nel territorio della Repubblica da almeno dieci anni, *ex art. 9, co. 1, lett. f, l. 91/1992*³.

Le relative controversie, secondo un orientamento assolutamente consolidato, rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo.

Tale indirizzo è di stimolo a una riflessione più generale non tanto in relazione alla “preferenza” per una giurisdizione piuttosto che per un'altra (sebbene, ovviamente, l'attribuzione di una controversia alla giurisdizione ordinaria o amministrativa abbia delle conseguenze anche in punto di ampiezza e caratteri del sindacato), quanto in riferimento agli argomenti che vengono spesi per affermare la sussistenza della giurisdizione amministrativa.

Come si avrà modo di osservare, infatti, le considerazioni a sostegno dell'indicata impostazione non sono affatto neutre, ma riflettono un modo ben preciso di intendere la cittadinanza, che, nell'evocare i concetti di sovranità, territorio, ordine pubblico (riferimenti probabilmente inevitabili), riserva un ruolo imprescindibile all'interesse pubblico e – da qui – al giudice amministrativo.

Se è pacifico, ed è la premessa da cui muove la giurisprudenza, che la giurisdizione discende ordinariamente (in virtù del criterio di riparto cristallizzato dalla Costituzione) dalla consistenza della posizione soggettiva azionata, dovrebbe essere altrettanto pacifico che la consistenza di tale posizione debba dipendere a sua volta (solo) dal modo in cui la legge ne definisce i contenuti (anche) in rapporto al ruolo dell'amministrazione.

Invece, nella giurisprudenza (tanto della Cassazione quanto del giudice amministrativo) l'approccio è rovesciato: si assume come punto di partenza l'esistenza di un potere che è

2. Sulla possibilità di un approccio interdisciplinare, aperto alla riflessione filosofico-politica, storica e sociologica sul tema, si veda C. Panzera, *Cittadinanza*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 97.

3. Il carattere di queste osservazioni non consente di effettuare digressioni sulla nozione di cittadinanza. Si vedano, *ex plurimis*, G. Biscottini, *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, p. 145; R. Clerici, *Cittadinanza*, in *Dig. disc. pubb.*, III, Torino, UTET, 1989, p. 112; E. Grosso, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. it.*, 1992, p. 7 (sulla doppia dimensione, verticale e orizzontale della cittadinanza); D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 3; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997 (in particolare sulla qualificazione giuridica della cittadinanza e sull'alternativa tra *status* e rapporto giuridico); A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza: tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2000; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001, p. 401; P. Costa, *Cittadinanza*, Bari, Laterza, 2005.

qualificato come discrezionale a prescindere dalla disciplina dettata dal legislatore e da questo elemento si ricavano una serie di conseguenze che investono la situazione soggettiva del privato, il giudice cui rivolgersi in caso di contestazioni, il tipo di sindacato invocabile.

Questo approccio non può che destare perplessità in un ambito nel quale, proprio perché sono in gioco interessi “esistenziali”, il rispetto del principio di legalità (formale e sostanziale) non può tollerare alcuna eccezione.

In dottrina è sempre più diffusa l’idea che il diritto dell’immigrazione presenti connotati peculiari – se non addirittura speciali – rispetto ai principi generali del diritto amministrativo e che lo statuto dello straniero sia derogatorio rispetto all’ordinario quadro di regole che disciplinano il rapporto tra pubblico potere e i cittadini⁴.

Eppure, la specialità dovrebbe essere riferita solo alla particolare disciplina della fattispecie, nel senso che – come pressoché in qualunque ambito dell’esperienza giuridica – esiste una regolamentazione specifica della condizione dello straniero e delle sue possibili, diverse, “collocazioni” all’interno dello Stato. Ma questa non può (né deve) determinare un’alterazione degli schemi concettuali applicabili e (soprattutto) dei principi fondamentali che stanno a base del rapporto tra individuo e amministrazione: il primato della legalità e della giustiziabilità non può ritenersi riservato ai cittadini, ma è riferibile a qualunque relazione giuridica instaurata dai pubblici poteri, a prescindere da chi ne sia il destinatario. Anzi, il rispetto dei suddetti principi è ancora più necessario proprio in riferimento ai soggetti che si trovano ai margini (o fuori) dall’ordinamento e che possono trovare protezione solo attraverso un’interpretazione rigorosissima della legalità⁵.

In questa ottica, sarà verificato lo strumentario utilizzato dalla giurisprudenza per sostenere la giurisdizione del giudice amministrativo, con riguardo, da un lato, alla utilizzazione di alcuni istituti e categorie del diritto amministrativo e, dall’altro, alle specifiche pronunce del giudice amministrativo sui provvedimenti di diniego della cittadinanza per naturalizzazione.

L’analisi consentirà di arrivare a un primo risultato (difficilmente contestabile) e che potrebbe, a sua volta, essere condotto a ulteriori conseguenze.

4. Così M. Nocelli, *Il diritto dell’immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in www.federalismi.it. Sulla specialità del diritto degli stranieri si vedano, con diversità di accenti, M. Savino, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 361; M. Consito, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, Jovene, 2016, p. 41; S. D’Antonio, *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio italiano*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 572.

5. Si veda C. Favilli, *Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, in Aa.Vv., *Tem e questioni di Diritto dell’Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, Cacucci, 2019, p. 695: il diritto alla tutela giurisdizionale, nel diritto degli stranieri, assume un ruolo essenziale perché il suo esito diventa «la porta di accesso allo status di persona titolare di altri diritti nello Stato ospitante» e può quindi risultarne condizionata «la visibilità giuridica della persona straniera come titolare di diritti».

In difetto di una espressa scelta del legislatore, alla luce della disciplina positiva della cittadinanza e di alcuni principi fondanti, non sembrano sussistere elementi sufficienti per riconoscere rilevanza concreta (con riferimento cioè a ciascuna, puntuale, decisione) all'interesse pubblico: la decisione sull'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione, quindi, non può dirsi connotata da discrezionalità in senso stretto (*i.e.* da discrezionalità politico-amministrativa).

Questo elemento, tirando il filo fino in fondo, può produrre effetti anche in punto di articolazione delle situazioni soggettive e di riparto di giurisdizione.

Tuttavia, come si dirà, già il primo profilo (l'emancipazione della decisione sulla cittadinanza dall'interesse pubblico) è di per sé decisivo rispetto all'attuazione dei principi di legalità e giustiziabilità.

2. Il vocabolario giuridico utilizzato dalla giurisprudenza per fondare la giurisdizione del g.a.

Nell'ambito in esame sono in gioco (o perlomeno possono immaginarsi) una pluralità di situazioni: libertà, diritti fondamentali, interessi legittimi⁶.

È possibile lasciare per un momento ferme queste categorie e, con esclusivo riferimento all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, utilizzare in prima battuta una espressione neutra: "la pretesa all'acquisto della cittadinanza", che dovrà essere considerata come un diritto soggettivo oppure come un interesse legittimo (o come diritto degradato a interesse legittimo, una categoria ancora utilizzata nonostante i suoi limiti teorici).

Il problema è come qualificare questa pretesa, ossia come selezionare gli elementi decisivi per inquadrarla nell'una o nell'altra categoria. E questo aspetto è a sua volta dirimente per individuare il giudice al quale rivolgersi nel caso in cui "l'aspirazione" del richiedente sia stata frustrata per effetto di un provvedimento di diniego.

Qui vengono in rilievo lo strumentario e il vocabolario giuridico utilizzati dalla giurisprudenza.

6. Questo avviluppo fa sì che il riparto tra le giurisdizioni nel diritto dell'immigrazione sia complesso e delineato in termini non sempre o non del tutto coerenti. Si veda N. Vettori, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero: verso un nuovo modello di tutela giurisdizionale?* in *Dir. pubb.*, 2012, p. 682; Id., *Doppia giurisdizione ed (in)effettività della tutela giurisdizionale dello straniero*, in questa *Rivista*, 1.2008, p. 54, dove si sottolinea in particolare come la pluralità delle giurisdizioni non debba «tradursi in una diminuzione di tutela per il privato» o «giustificare una limitazione di tutela degli interessi protetti dall'ordinamento, al di là del loro nome e del loro contenuto». Sul tema e, in particolare, sul rilievo che in questa materia il criterio del riparto sia affidato ad «una pluralità di criteri diversi o forse a esigenze eminentemente pratiche», si vedano M. Noccelli, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, cit.; S. D'Antonio, *Il riparto di giurisdizione*, cit., p. 572.

Come anticipato, secondo l'orientamento assolutamente predominante, recentemente ribadito dalla Corte di cassazione⁷, le controversie riguardanti l'accertamento e/o la valutazione dei requisiti previsti per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione appartengono alla giurisdizione amministrativa.

Questi, di seguito indicati, sono gli argomenti utilizzati.

Primariamente, viene in considerazione il tipo di atto alla cui emanazione è subordinato l'acquisto della cittadinanza, la concessione, che ha carattere costitutivo e «per sua natura» implica «valutazioni di convenienza e opportunità»⁸.

In secondo luogo, si ritiene che l'attività rimessa all'amministrazione consista in una valutazione «ampiamente discrezionale» avente a oggetto «tutti gli aspetti dai quali è possibile desumere l'integrazione del richiedente nella comunità nazionale sotto il profilo della conoscenza e dell'osservanza delle regole giuridiche che la connotano, della osmosi culturale riuscita e della piena assimilazione dei valori costituzionali, a cominciare dal principio personalistico e da quello solidaristico, compendiate nel valore, posto al vertice dell'ordinamento, della dignità della persona umana»⁹.

La discrezionalità è peraltro riferita non tanto e non solo alla complessità dell'attività valutativa rimessa alla PA (che riguarda la condotta del richiedente e la sua situazione lavorativa, economica e familiare), ma anche al «bilanciamento dell'interesse del richiedente all'acquisizione della cittadinanza con quello pubblico al suo accoglimento nella comunità nazionale»¹⁰.

Infine, a chiusura del ragionamento, i suddetti caratteri dell'attività amministrativa vengono collegati alle situazioni soggettive del privato: mentre nella limitrofa ipotesi di acquisto della cittadinanza per matrimonio, in assenza di apprezzamenti discrezionali, si ravvisa un diritto soggettivo del richiedente a diventare cittadino italiano (con la correlata giurisdizione del g.o. sulle eventuali controversie che dovessero insorgere); nel caso di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione il richiedente è titolare di un interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del g.a. in base ai *normali* criteri di riparto¹¹.

7. Cass. civ., SU, 21 ottobre 2021, n. 29297, resa a seguito della proposizione di un regolamento preventivo di giurisdizione.

8. Cass. civ., SU, 29297/2021, cit.

9. Cass. civ., SU, 29297/2021, cit.

10. Cass. civ., SU, 29297/2021, cit.

11. L'art. 3, co. 2, del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 (convertito nella legge 46/2017) testualmente ha attribuito alle (neo)istituite sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione e libera circolazione dei cittadini dell'UE le controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana.

Una parte della dottrina ha ritenuto che la disposizione avesse determinato la concentrazione di *tutte* le controversie in materia di cittadinanza alla giurisdizione civile (implicitamente sconfiggendo l'orientamento che considera la concessione della cittadinanza come un provvedimento improntato ad amplissima discrezionalità): A. Ciervo, *La cittadinanza ai tempi del sovranismo tra regressione della cultura giuridica e riforme legislative "progressiste"*, in *Ius migrandi. Trent'anni di*

In definitiva, la giurisprudenza qualifica la pretesa in esame come interesse legittimo a partire da due concetti: la concessione (della cittadinanza) e la discrezionalità (quale connotato imprescindibile del corrispondente potere amministrativo).

Su entrambi è doveroso soffermarsi, per verificarne tenuta e significato alla luce dei principi fondamentali sopra menzionati.

3. Dalla *concessione* alla *discrezionalità*

Innanzitutto, la giurisprudenza (riprendendo la lettera dell'art. 9, l. 91/1992) sottolinea l'assoluta necessità di avvalersi del provvedimento di concessione con riguardo all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione¹².

Il collegamento tra la natura concessoria dell'atto e il suo carattere discrezionale è poi prospettato come indiscusso: la concessione della cittadinanza è (e non può che essere) un atto discrezionale. Nella locuzione normativa secondo la quale la cittadinanza «può essere concessa», i termini «può» e «concessa» sottolineano la valenza ampiamente discrezionale del provvedimento¹³, il quale rientra tra gli atti di alta amministrazione¹⁴. I requisiti previsti dalla legge costituiscono quindi semplici presupposti, la cui sussistenza (così come l'assenza di fattori ostativi) non è sufficiente per l'attribuzione della cittadinanza, che non corrisponde a un'attività amministrativa vincolata¹⁵.

Questo profilo sarà ripreso tra un attimo, per ora basti considerare due aspetti.

politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 478. Anche una parte della giurisprudenza di merito (su cui si veda L. Minniti, *Le nuove, arretrate, frontiere della tutela giurisdizionale dello straniero non U.E.*, *ivi*, p. 478) aveva riconosciuto a tale disciplina la capacità di attrarre alla giurisdizione ordinaria l'intera cognizione sulle controversie in esame.

Tuttavia le Sezioni Unite (nella sentenza 29297/2021, cit.) hanno ridotto l'impatto derivante dalla istituzione delle sezioni specializzate, ritenendo che la novella non abbia mutato il criterio generale di riparto della giurisdizione, ma solo introdotto «norme processuali che disciplinano la competenza dei singoli giudici all'interno della giurisdizione ordinaria e stabiliscono il rito applicabile alle controversie in materia di cittadinanza», limitatamente a quei giudizi che rientrano di per sé nella giurisdizione del giudice ordinario.

12. Cfr., *ex plurimis*, Cons. St., III, 14 febbraio 2017, n. 657; Tar Lazio, Roma, II, 8 giugno 2015, n. 8040.

13. Tar Lazio, Roma, II, 1° settembre 2015, n. 10983. Negli stessi termini: Tar Liguria, II, 9 maggio 2003, n. 602; Cons. St., IV, 7 maggio 1999, n. 798.

14. Sull'atto di alta amministrazione: Cons. St., VI, 26 luglio 2010, n. 4862; Id., 1° ottobre 2010, n. 4748. Cfr. M. Savino, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 6; P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?* in www.federalismi.it (2018): un tale inquadramento è ritenuto «indice della sussistenza in capo allo Stato di un forte interesse al mantenimento di un'efficace forma di controllo sulla composizione del proprio popolo».

15. Tar Lazio, Roma, II, 20 marzo 2015, n. 4384.

Da un lato, la categoria della concessione è (da tempo) in crisi e ha perduto la sua unitarietà¹⁶.

Dall'altro, il collegamento tra concessione e discrezionalità amministrativa non è di per sé necessario.

Si consideri anche la limitrofa ipotesi di acquisto della cittadinanza per matrimonio (*ex art. 5, l. 91/1992*): qui la giurisprudenza è ferma nel riconoscere la sussistenza di un diritto soggettivo (e della giurisdizione del g.o.) non ravvisandosi alcun potere discrezionale in capo alla PA, salvo precisare che la causa preclusiva rappresentata dai «comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica» (art. 6, co. 1, lett. c, l. 91/1992) implica l'esercizio di un potere discrezionale con la conseguente degradazione del diritto del richiedente a interesse legittimo e la necessità di rivolgersi al giudice amministrativo¹⁷. Sebbene la lettera dell'art. 5 cit. non menzioni la «concessione» ma solo «l'acquisto» della cittadinanza, l'effetto giuridico del provvedimento è il medesimo. Soprattutto, l'indicato orientamento mostra come il carattere vincolato o discrezionale di un provvedimento non derivi dall'espressione utilizzata per qualificare il provvedimento, ma dipenda solo dal modo in cui sono individuati e costruiti i presupposti o le condizioni per la sua emanazione, la qual cosa consente appunto di spezzare il binomio concessione/discrezionalità amministrativa.

Anche in termini generali, l'utilizzazione del predicato verbale «può», in assenza di una analisi complessiva della disciplina legislativa del potere e della sua tenuta in relazione al principio di tipicità (su cui vedi *infra*, § 6.3), non fornisce indicazioni univoche né rispetto al processo di giuridicizzazione degli interessi individuali (che postula comunque un giudizio

16. In particolare, si è dubitato della possibilità di ravvisare un potere autoritativo in relazione a provvedimenti che hanno effetti ampliativi rispetto alla sfera giuridica dei cittadini. Cfr. D. Sorace, C. Marzuoli, *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubb.*, III, Torino, UTET, 1989, p. 298: l'attribuzione della cittadinanza sembra avere in comune con le concessioni «la produzione di un effetto ampliativo della sfera giuridica del destinatario», ma tale aspetto è «troppo generico e di troppo dubbia consistenza per fondare una utile classificazione». Si vedano anche F. Fracchia, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, ann. I, Milano, Giuffrè, 2007, p. 250; E. Silvestri, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, Giuffrè, 1961, p. 372, che configura il decreto di conferimento della cittadinanza come «ammissione», ossia un provvedimento che ha «come effetto l'introduzione del singolo in una particolare istituzione o organizzazione o semplicemente in una particolare categoria di persone rendendolo partecipe di taluni diritti o vantaggi». Nello stesso senso F. Volpe, *L. 5 febbraio 1992, n. 91 - Nuove norme sulla cittadinanza. Commento agli artt. 7, 8, 10 e 15*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 439.

17. Cfr. Cons. St. III, 29 aprile 2019, n. 2768; Id., 17 gennaio 2020, n. 185. Si segnala il parere Cons. St., I, 5 agosto 2020, n. 1387, che riconduce *tutta* la materia relativa all'acquisto della cittadinanza per matrimonio nell'alveo della giurisdizione amministrativa sull'assunto che l'attività amministrativa, pur potendosi ritenere vincolata nelle ipotesi che non coinvolgono i comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, sia pur sempre «funzionale alla tutela in via primaria di un interesse pubblico» e sia rivolta solo «in via indiretta e mediata» alla tutela dell'interesse del privato richiedente. Da ciò consegue che la posizione giuridica del privato non assume «consistenza di diritto soggettivo, bensì di interesse legittimo, il cui vaglio, in caso di controversie, non può che spettare al giudice amministrativo».

Sui caratteri della decisione sulla sicurezza/pericolosità del richiedente si tornerà *infra*, § 6.2.

sulla loro qualificazione e differenziazione) né, simmetricamente, sui caratteri del relativo potere amministrativo.

Ne consegue che il primo elemento considerato dalla giurisprudenza (il richiamo testuale alla concessione, che, peraltro, appare senz'altro condizionato dalla forza della tradizione) non può di per sé ritenersi risolutivo per qualificare la posizione del richiedente.

È pertanto essenziale (e dirimente) verificare autonomamente il secondo: l'esistenza di un potere discrezionale¹⁸.

4. Dalla *discrezionalità* all'interesse legittimo

La giurisprudenza è ferma nel ritenere che nell'ipotesi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione la PA eserciti un potere altamente discrezionale: la residenza nel territorio per il periodo minimo indicato è solo un presupposto per proporre la domanda, a cui segue una «valutazione ampiamente discrezionale sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e delle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale». Il conferimento dello *status civitatis* «si traduce in un apprezzamento di opportunità sulla base di un complesso di circostanze atte a dimostrare l'integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepremissibilità della condotta»¹⁹.

Non mancano i richiami all'interesse pubblico, che viene tuttavia individuato in modo assai generico. Muovendo dal presupposto che al conferimento dello *status civitatis* italiano è collegata la capacità giuridica propria del cittadino, cui è riconosciuta la pienezza dei diritti civili e politici e alla quale sono associati speculari obblighi di *facere* gravanti sullo Stato comunità, si afferma che la concessione della cittadinanza 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»²⁰.

18. Cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 491, secondo il quale le dispute intorno alla qualificazione formale di tale provvedimento «appaiono di scarsa utilità ai fini dell'individuazione del regime applicabile, posto che in questo caso gli effetti dell'atto sono minuziosamente disciplinati dalla legge: quello che appare importante, invece, è determinare con precisione la misura della discrezionalità attribuita alle autorità amministrative in ordine al relativo rilascio».

19. Tar Lazio, Roma, I, 4 gennaio 2021, n. 44; Id., 1 giugno 2020, n. 5762; Id., 7 maggio 2019, n. 5708; Tar Lazio, Roma, II, 3 febbraio 2015, n. 2026; Id., 2 febbraio 2015, n. 1833; Id., 22 maggio 2015, n. 7380; Id., 10 novembre 2014, n. 11269; Id., 15 novembre 2013, n. 9800; Id., 7 ottobre 2013, n. 8659; Id., 7 maggio 2014, n. 4752; Id., 3 marzo 2014, n. 2450; Tar Trentino-Alto Adige, I, 23 febbraio 2011, n. 52; Cons. St., VI, 10 gennaio 2011, n. 52; Tar Marche, I, 8 febbraio 2010, n. 30.

20. Tar Lazio, Roma, II, 6 novembre 2012. Nello stesso senso Id., 7 giugno 2010, n. 15899; Tar Sicilia, Palermo, II, 9 marzo 2009, n. 2009, n. 486; Tar Lazio, Roma, I, 4 settembre 2008, n. 8051.

L'interesse pubblico talora è posto in relazione «ai fini della società nazionale»²¹ o agli «interessi collettivi» alla cui salvaguardia è preordinato il potere della PA²². Fino a pervenire ad affermazioni assai “evocative”: le valutazioni dell'amministrazione implicano «un delicato bilanciamento di interessi fra l'aspirazione di un residente straniero a essere pienamente integrato nella comunità nazionale e l'interesse di quest'ultima ad accogliere come nuovi cittadini solo soggetti in grado di rispettarne le regole». Da qui, l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale è considerato legittimo solo allorquando l'amministrazione «ritenga che quest'ultimo possieda 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 concessione dello *status* di cui trattasi»²³.

Il riconoscimento di un potere discrezionale, nei termini indicati, produce le (note) implicazioni in tema di sindacabilità del provvedimento di diniego della concessione e delle posizioni soggettive che al potere si collegano.

Sul primo versante, il controllo demandato al giudice assume natura estrinseca: esso «non può spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole»²⁴. Sebbene sia

21. Tar Lazio, Roma, II, 5 dicembre 2012, n. 10176; Tar Trentino A.A., 23 giugno 2006, n. 281.

22. Tar Piemonte, I, 11 maggio 2004, n. 813.

23. Tar Lazio, Roma, I, 6 febbraio 2009, n. 1246. Gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria devono essere tali da escludere che l'inserimento stabile del richiedente nella collettività possa arrecare un danno alla stessa: Tar Lazio, Roma, I, 22 febbraio 2021, n. 2183. Cfr. anche Cons. St., 4748/2008, cit., ove si rimette all'amministrazione la possibilità di effettuare un giudizio prognostico volto a escludere che il richiedente possa successivamente creare inconvenienti o, addirittura, commettere fatti di rilievo penale.

In queste sentenze vi è l'eco della risalente sentenza Cons. St., ad. plen., 28 ottobre 1958, n. 19: 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 neppure quei limiti che le garanzie costituzionali pongono alla valutazione della persona del cittadino in altre situazioni di diritto pubblico». Per una critica al riferimento al parametro della assoluta irreprensibilità della condotta, cfr. S. Stacca, “Ampliare il numero dei cittadini” o riconoscere la cittadinanza agli stranieri? Ovvero della fisionomia del potere di concessione della cittadinanza, ADiM Blog, 2021.

24. «Il parametro sindacatorio è, quindi, quello della abnormità/irragionevolezza, e si estende, ovviamente, all'elemento “sfavorevole” al richiedente valorizzato dall'amministrazione e sotteso al diniego»: Cons. St., VI, 9 novembre 2011, n. 5913. Cfr. anche Id., 18 febbraio 2011, n. 1037; Id., 26 luglio 2010, n. 4862. Per un riferimento alla necessità di una adeguata documentazione e di una esaustiva motivazione si veda Tar Lazio, Roma, II, 9 gennaio 2015, n. 266; Tar Liguria, II, 6 luglio 2006, n. 761.

Nondimeno, talora il g.a. afferma che il provvedimento di diniego «non deve necessariamente riportare analiticamente le notizie che potrebbero in qualche modo compromettere l'attività preventiva o di controllo da parte degli organi a ciò preposti, essendo sufficiente l'indicazione delle ragioni del diniego senza dover indicare tutte le valutazioni interne che hanno condotto al giudizio di pericolosità sociale del richiedente»: Cons. St., III, 29 maggio 2018, n. 3206. Il provvedimento di diniego è sufficientemente motivato quando consente di comprendere l'iter logico seguito

valutata in termini positivi la progressiva estensione del sindacato del g.a. sui provvedimenti di diniego della cittadinanza per il tramite dei principi di ragionevolezza e proporzionalità²⁵, resta la circostanza (su cui si tornerà *infra*, 7) che esso, nell'utilizzare la particolare tecnica di giudizio tipica dell'eccesso di potere, prende le mosse dal potere anziché dalle situazioni giuridiche coinvolte.

Sul secondo versante, la posizione soggettiva del richiedente consiste in un interesse legittimo²⁶ e non in un diritto che risulti automaticamente collegato alla sussistenza di determinati requisiti e all'assenza di determinati fattori ostativi²⁷.

5. I requisiti per la naturalizzazione considerati dall'amministrazione (e ri-considerati dal giudice amministrativo)

L'impostazione appena descritta non è perfettamente allineata agli elementi utilizzati in concreto dall'amministrazione nel procedimento per la concessione della cittadinanza e successivamente riconsiderati dal giudice amministrativo nel giudizio sulla legittimità del provvedimento di diniego.

Il riferimento all'interesse pubblico ad accogliere lo straniero all'interno della comunità nazionale, infatti, finisce per risolversi esclusivamente nella verifica di presupposti diversi (dall'interesse pubblico stesso) e determinati dalla PA e dalla giurisprudenza.

La decisione amministrativa poggia su considerazioni che attengono prevalentemente a quattro profili: la verifica della residenza e della conoscenza della lingua italiana, la capacità patrimoniale del richiedente, la correttezza delle sue condotte misurata prevalentemente (ma non solo) in rapporto alla legge penale.

Di questi elementi, solo i primi due trovano corrispondenza nella lettera della l. 91/92, mentre gli altri non sono testualmente previsti, ma sono stati enucleati come elementi indicatori di quel legame effettivo con il territorio nazionale che rappresenterebbe l'antecedente logico (ma anch'esso non testuale) dell'attribuzione della cittadinanza²⁸.

dall'amministrazione nell'adozione dell'atto, non essendo necessario che vengano espressamente indicate tutte le fonti e i fatti accertati sulla base dei quali è stato reso il parere negativo, così Tar Lazio, Roma, II, 22 maggio 2015, n. 7380.

25. Si vedano A. Cassatella, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 830; P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit.; M. Nocelli, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, cit.

26. Tar Lazio, Roma, II *quarter*, 7 marzo 2016, n. 2724; Cons. St., 16 novembre 2011, n. 6046; Id., sez. VI, 18 febbraio 2011, n. 1037; Id., 1° ottobre 2008, n. 4748.

27. Tar Lazio, 10983/1999, cit. Talvolta riaffiora anche il meccanismo della degradazione del diritto soggettivo a interesse legittimo: Tar Lazio, Roma, II, 4 febbraio 2011, n. 1061; Cons St., VI, 2 marzo 2009, n. 1173.

28. Sulla rilevanza del legame effettivo con il territorio secondo il diritto internazionale ed europeo, si veda C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 116, anche con specifico riferimento all'impatto che le misure di diniego o revoca della cittadinanza possono avere sulla vita privata e familiare dell'interessato.

La residenza²⁹ è oggetto di un accertamento in senso stretto: i periodi di soggiorno nel territorio italiano sono giuridicamente rilevanti solo se coperti dall'apposito titolo autorizzatorio e certificati dall'autorità anagrafica, in conformità alla corrispondente normativa (per cui, per esempio, non si rivela utile a configurare il presupposto della «residenza legale ultradecennale» il mantenimento di una situazione residenziale di mero fatto)³⁰.

Negli stessi termini deve intendersi la verifica circa l'apprendimento dell'italiano, oggi accertabile secondo le modalità stabilite dall'art. 9.1 della l. 91/1992 cit.³¹.

Nel silenzio della legge, la rilevanza della capacità patrimoniale del richiedente viene giustificata dalla giurisprudenza sulla base della considerazione che con l'ottenimento della cittadinanza lo straniero viene inserito a pieno titolo nella collettività nazionale, acquisendo tutti i diritti e i doveri che competono ai suoi membri, compresi quelli di solidarietà economica e sociale e quindi l'obbligo di concorrere con i propri mezzi, attraverso il prelievo fiscale, a finanziare la spesa pubblica: da qui è ritenuto legittimo «il provvedimento con il quale viene negata la cittadinanza italiana sulla base di considerazioni di carattere economico patrimoniale, relative al possesso di adeguate fonti di sussistenza»³².

L'autosufficienza economica del richiedente (tendenzialmente calibrata sull'ammontare previsto per godere dell'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria) è intesa quindi come un fondamentale indicatore del grado di inserimento sociale con il rischio – peraltro – che dietro tale requisito si nascondano «prassi discriminatorie per ragioni censitarie che

29. In termini generali, sul territorio come «elemento che incide sulla declinazione di un contenuto che si pone come differenziale nel momento di individuazione dello *status* di piena cittadinanza», M. Consito, *La cittadinanza e le sue forme*, Napoli, Jovene, 2021, p. 74.

30. Tar Lombardia, Brescia, II, 8 gennaio 2014, n. 6. Nello stesso senso: Id., I, 7 dicembre 2011, n. 1707; Tar Trentino A.A., I, 23 marzo 2011, n. 89; Tar Lazio, Roma, II, 4 dicembre 2012, n. 10123. Peraltro, il concetto di residenza legale è stato integrato dall'art. 1 del regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza (d.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572), ove sono richiamati gli adempimenti «previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica», cfr. Tar Trentino A.A., I, 5 giugno 2013, n. 180.

31. Ai sensi della norma citata, introdotta dal d.l. 113/2018, la concessione della cittadinanza è subordinata al possesso di una adeguata conoscenza della lingua italiana (non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue) come attestata dal possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione (pubblico o privato riconosciuto) o da un ente certificatore riconosciuto (sempre che il richiedente non abbia sottoscritto l'accordo di integrazione previsto dalla disposizione o non sia titolare di permesso di soggiorno).

Precedentemente la verifica era rimessa ai funzionari. Si veda, per esempio, Tar Lazio, Roma, II, 20 marzo 2015, n. 4384: «i funzionari di P.S., relazionandosi incessantemente con gli immigrati e avendo compiuta conoscenza della realtà locale nella quale operano, hanno la competenza per valutare l'apprendimento dell'italiano da parte di uno straniero richiedente la cittadinanza».

32. Tar Lazio, Roma, II, 18 febbraio 2014, n. 1956. Nello stesso senso Id., 13 maggio 2014, n. 4959; Id., 10 dicembre 2013, n. 10647; Cons. St., VI, 3 febbraio 2011, n. 766 (con riferimento alla carenza di prova in ordine ai mezzi di sostentamento necessari per la stabile permanenza in Italia anche se, nel caso di specie, vi provvedeva il padre del richiedente); Id., 4862/2010, cit.; Cons. St. IV, 16 settembre 1999, n. 1474; Tar Piemonte, II, 26 febbraio 1996, n. 124.

nulla hanno a che vedere con l'assunzione degli oneri connessi alla condivisione dello *status civitatis*»³³. E con il pericolo che si produca un circolo vizioso – e viziato in una prospettiva inclusiva – tra la difficoltà per il non-cittadino di migliorare la propria posizione economica e la impossibilità di ottenere la cittadinanza in difetto di un determinato livello reddituale.

L'ultimo requisito rilevante attiene al rispetto da parte dello straniero della normativa nazionale³⁴, prevalentemente penale: nel caso di una condanna pregressa, la PA è chiamata a valutare se il comportamento del richiedente, per le concrete modalità del fatto, «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»³⁵.

Così, per esempio, la guida in stato di alterazione dovuta all'assunzione di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope non osta di per sé alla concessione della cittadinanza, ma deve essere valutata in relazione alle circostanze concrete, alle sue modalità, al suo effettivo disvalore e ad altri elementi (per esempio l'intervento di una pronuncia di riabilitazione)³⁶.

In ogni caso, è escluso un “appiattimento” sulle risultanze di giudizi penali già conclusi, soprattutto nelle ipotesi di estinzione del reato o di patteggiamento, laddove il fatto storico sotteso alla pronuncia penale sia comunque idoneo a dimostrare che il richiedente non abbia sufficiente rispetto (o conoscenza) della normativa nazionale³⁷.

Questi profili sono strettamente intrecciati con l'analisi dei possibili rischi per la sicurezza pubblica, senz'altro il più ampio e opinabile tra gli indici utilizzati dall'amministrazione, nel quale la valutazione circa la pericolosità del richiedente è del tutto sganciata dalla rilevanza penale delle sue condotte: così, laddove l'aspirante cittadino

33. Cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 142, anche con riguardo al diritto dell'Unione europea che tende a escludere che il mero ricorso a forme di assistenza sociale sia «titolo sufficiente per allontanare il cittadino di altro Stato membro dal proprio territorio».

34. Cons. St., VI, 11 luglio 2008, n. 3494.

35. Cons. St., III, 14 maggio 2019, n. 3121.

36. Cons. St., II, 20 marzo, 2019, n. 1837; Tar Lazio, Roma, II, 31 marzo 2017, n. 4109; Tar Trentino A. A., 13 settembre 2005, n. 247. Cfr. anche Tar Lazio, Roma, I, 4 gennaio 2019, n. 110: «l'autista straniero che rifiuta un normale controllo stradale per guida alterata dall'alcool o dalla droga rischia il rigetto della sua eventuale domanda di concessione della cittadinanza».

37. Tar Piemonte, I, 16 gennaio 2002, n. 67. Cfr. anche Tar Lombardia, Brescia, 2 febbraio 2006, n. 113 (salvo il caso in cui la sentenza penale porti a escludere la riferibilità del fatto all'interessato); Tar Lazio, Roma, II, 2 ottobre 2014, n. 10140; Cons. St., VI, 25 marzo 2009, n. 1788.

appartenga a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica³⁸, condivida valori che possono mettere in pericolo la comunità nazionale o, addirittura, abbia frequentazioni ambigue³⁹. Peraltro, la giurisprudenza afferma che le suddette «criticità» possano essere verificate dagli organismi preposti ai servizi di sicurezza dello Stato con modalità compatibili con la riservatezza legata alle esigenze di sicurezza nazionale e dunque non soggette ai pieni canoni di trasparenza⁴⁰: è evidente che la segretezza delle risultanze dell'istruttoria (per quanto comprensibile) finisca per limitare pesantemente le possibilità per il richiedente di partecipare efficacemente al procedimento e difendere la propria posizione.

6. La (non necessaria) corrispondenza tra valutazione dei presupposti e bilanciamento degli interessi

6.1. L'impossibilità di individuare un interesse pubblico autonomo

Alcuni dei presupposti ai quali la concessione della cittadinanza è collegata (la residenza, l'apprendimento della lingua italiana) sono oggetto di un mero accertamento. Con riferimento ad altri (la capacità patrimoniale, il rispetto della legge misurato prevalentemente sulla rilevanza penale delle condotte tenute, l'assenza di rischi per la pubblica sicurezza), invece, l'amministrazione effettua un'attività di tipo valutativo.

Lo svolgimento di un'attività di questo tipo può ritenersi davvero sufficiente per riconoscere in capo all'amministrazione un potere discrezionale?

38. Cons. St., III, 29 maggio 2018, n. 3206; Id., 1° aprile 2015, n. 1718; Cons. St., VI, 3 ottobre 2007, n. 5103.

39. Tar Lazio, Roma, II *quarter*, 1° settembre 2015, n. 10989. Si veda anche Cons. St., III, 2 agosto 2021, n. 5679, che considera idonea a giustificare il diniego della cittadinanza «la mera valutazione che a persone contigue, simpatizzanti o comunque idealmente vicine o in contatto con un movimento responsabile di attività gravemente delittuose, non si ossa riconoscere lo *status* di cittadino italiano».

Particolarmente interessante anche la giurisprudenza formatasi sull'art. 6, co. 1, lett. c, l. 91/1992, che annovera i «comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica» tra le cause preclusive all'ottenimento della cittadinanza per matrimonio, suscettibile peraltro di determinare l'affievolimento a interesse legittimo del diritto soggettivo del coniuge a ottenere la cittadinanza per matrimonio, con conseguente radicamento delle relative controversie nella giurisdizione del g.a. Tra tali ragioni sono state considerate «il motivato sospetto di appartenenza dell'appartenenza a organizzazioni terroristiche» (Cons. St., 6 aprile 2000, n. 1978); la manifestazione di simpatia per movimenti estremisti (Tar Liguria, II, 17 febbraio 2003, n. 174); ma anche un legame familiare con persone ritenute pericolose (Cons. St., VI, 2 novembre 2007, n. 5680) o un tenore di vita sproporzionato rispetto alle proprie capacità di reddito (Tar Lombardia, Brescia 3 giugno 1996, n. 654). Su questi profili si veda P. Morozzo della Rocca, *L'acquisto della cittadinanza per matrimonio: attuale disciplina e prospettive*, in *Nuova giur. civ.*, 2017, p. 1427.

40. Così Cons. St., III, 5679/2021, cit. Si veda anche Cons. St., 31 maggio 2021, n. 4151, ove si ritiene legittimo «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 attacco alla segretezza connaturata allo svolgimento di investigazioni particolarmente penetranti e in ambiti estremamente rischiosi».

Questo nodo, centrale per le sue implicazioni sul versante delle situazioni soggettive e delle modalità di tutela, intreccia tre profili: la (eventuale) presenza di un interesse pubblico autonomo alla stregua del quale condurre il bilanciamento di interessi che sta dietro a ogni potere discrezionale; gli elementi da considerare per effettuare le suddette valutazioni; lo spazio attribuibile all'amministrazione (e al giudice) per individuare requisiti ulteriori o più specifici rispetto a quelli definiti dal legislatore.

Riprendiamo innanzitutto l'asserito interesse pubblico alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione.

Nonostante le declamazioni della giurisprudenza, non sembra potersi rinvenire un interesse pubblico "autonomo" o specifico suscettibile di essere bilanciato con l'interesse del richiedente.

Certo, un interesse pubblico è consustanziale a ogni disciplina giuridica, nel senso che è la rilevanza di una certa materia per l'ordinamento che rende necessario dettarne una regolamentazione e, allo stesso tempo, quest'ultima è ispirata dal perseguimento di un certo obiettivo.

Possiamo quindi senz'altro affermare che la regolamentazione della cittadinanza sia sorretta dalla scelta dell'ordinamento di non estendere tale *status* (o tale rapporto) a chiunque ma di richiedere tra lo straniero e lo Stato un collegamento (in senso lato) che si esprime attraverso il possesso di alcuni requisiti.

In questo senso, può dirsi che la legge sulla cittadinanza non è uno strumento neutro, ma ha una valenza politica⁴¹ (tanto che può intrecciarsi con esigenze diverse, quali la regolamentazione dei flussi migratori⁴², salva la necessità di verificare se la considerazione di fini ulteriori sia legittima alla luce del significato costituzionale della cittadinanza⁴³).

La valenza politica, tuttavia, si esaurisce "a monte", nel momento in cui il legislatore individua i presupposti per l'attribuzione della cittadinanza, ma non "a valle", quando si tratta di verificare la sussistenza in concreto di quei presupposti.

41. A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 314.

42. Cfr. E. Grosso, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 62: «la politica (attraverso il tipico atto di assunzione della decisione sovrana rappresentato dalla legge) ha stabilito quali caratteristiche fossero da ritenere essenziali a qualificare funzionalmente il rapporto di appartenenza dell'individuo alla comunità organizzata politicamente e a collocare quindi adeguatamente il cittadino nella dimensione statale».

43. Si veda M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 496, ove si ribadisce «la necessità di tenere distinti due ordini di problemi: confondere il problema dei limiti all'immigrazione con quello del riconoscimento dei diritti di cittadinanza», poiché immaginare che «ci si difende efficacemente dall'aumento dell'immigrazione rendendo più problematico l'acquisto della cittadinanza in capo all'immigrato, oltre ad implicare un sostanziale fraintendimento delle ragioni che stanno a base del fenomeno migratorio, significa concepire la necessità di disciplinare l'afflusso di lavoratori extracomunitari come prodotto di una esigenza di autoconservazione, non già dei principi fondamentali della pacifica convivenza e del diritto di tutti (cittadini e non) a un'esistenza libera e dignitosa, ma dell'omogeneità etnica, culturale, linguistica della comunità nazionale, e dunque, in definitiva, nei termini sterili e distorti della salvaguardia di una (presunta) identità nazionale, in palese contrasto con i tratti universalistici e pluralisti che informano il disegno costituzionale delle libertà».

Non implica, cioè, che ogni singola decisione in tema di cittadinanza debba rispondere a uno specifico interesse dello Stato, che debba verificarsi di volta in volta la meritevolezza della scelta o la sua concreta utilità per il paese.

In altri termini, l'interesse pubblico è interamente assorbito nella norma: non rileva come interesse da verificare in concreto, come metro al quale rapportare (con la tecnica del bilanciamento) ogni singola determinazione, ma si esaurisce nella disciplina legislativa dei criteri ai quali la cittadinanza è agganciata. Se, quindi, la mancanza dei requisiti impedisce di ottenere il corrispondente provvedimento, ciò deriva dalla applicazione della norma e non dalla insussistenza di uno specifico interesse pubblico (e questo a prescindere dalla eventualità che quei requisiti postulino un accertamento oppure una valutazione).

La concessione della cittadinanza non è riservata a persone illustri (salvo che si ricada nell'ipotesi di cui all'art. 9, co. 2, l. 91/1992 cit., che contempla l'ipotesi di «eminenti servizi» resi all'Italia), ma è un cambiamento di *status* alla portata di chiunque riesca ad «adeguarsi alle nostre consuetudini di vita più essenziali»⁴⁴.

Questa interpretazione, peraltro, è quella che maggiormente corrisponde ai caratteri di uno Stato costituzionale democratico e personalista⁴⁵, nel quale vi è sicuramente un livello minimo di «inclusività» che impedisce di immaginare lo Stato come una «comunità di valore» e di affermare «il potere sovrano di selezionare i nuovi cittadini tra gli stranieri più meritevoli, di riprodurre gerarchie e legittimare trattamenti differenziati sia tra cittadini e stranieri che tra varie categorie di stranieri»⁴⁶.

Esclusa l'esistenza di un interesse pubblico da bilanciare con l'interesse dello straniero alla naturalizzazione⁴⁷, si perde l'elemento definitorio che maggiormente qualifica il potere

44. M. Piazza, *Cittadinanza con conoscenza dell'italiano e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per esserlo o esserlo per diventare italiani?*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 1707.

45. A. Rauti, *La cittadinanza tra «sostanza», mercato e persona*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, p. 493.

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

Talora la giurisprudenza ha comunque cura di sottolineare espressamente che non è possibile esigere dallo straniero «un *quantum* di moralità superiore a quella posseduta mediamente dalla collettività nazionale in un dato momento storico», per cui «il giudizio sulla integrazione sociale 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 tale criterio «nella sua aprioristica purezza e in una visione eticizzante dello Stato portatore di una morale superiore ed escludente» contrasterebbe con la dimensione inclusiva della cittadinanza che connota la prospettiva dello Stato costituzionale contemporaneo, così Cass. civ., SU, 29297/2021, cit.

47. In questo senso potrebbe deporre anche l'art. 22 della Costituzione. Non solo e non tanto per la collocazione della disposizione nel sistema delineato dalla Carta fondamentale, che, inserendo la cittadinanza tra i diritti civili (anziché tra i rapporti politici) ne sottolinea l'evoluzione concettuale «da elemento della statualità ad attributo essenziale della personalità» (C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 130), oggetto, quindi, di una garanzia costituzionale a protezione dell'individuo (M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 458). Quanto per l'esplicito riferimento ai «motivi politici» tra le ragioni che impediscono a un soggetto di essere privato, appunto, della cittadinanza.

discrezionale, inteso (basicamente) come il bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti in una data vicenda amministrativa in vista del perseguimento dell'interesse pubblico (primario) prefigurato dalla norma attributiva del potere⁴⁸.

6.2. *La mancata equivalenza tra potere valutativo e discrezionalità politico-amministrativa*

L'attenzione deve allora spostarsi sul ruolo dei requisiti che sono oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione.

Tuttavia, neanche attraverso la valorizzazione del giudizio valutativo assegnato alla PA sembra possibile recuperare uno spazio alla discrezionalità amministrativa. Non può dirsi, cioè, che la presenza di un potere valutativo implichi di per sé l'esistenza di un bilanciamento tra interessi (e quindi un potere discrezionale in senso proprio).

È vero che la disciplina legale può essere caratterizzata da «fattispecie aperte che attribuiscono all'amministrazione il dovere di verificare la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto delle decisioni attraverso un'attività di integrazione e completamento della regola formulata dal legislatore attraverso locuzioni “vaghe” ed “elastiche”»⁴⁹.

Epperò, la necessità di svolgere un'attività integrativa rispetto alla norma non implica un'autonoma ponderazione di interessi retta da criteri di opportunità politico-amministrativa: il margine di incertezza della singola decisione non dipende da una pretesa politicità insita nella scelta «ma dalla stessa complessità dell'attività conoscitiva e valutativa che contraddistingue la concretizzazione delle singole disposizioni di legge, a causa della loro stessa formulazione»⁵⁰.

L'ordinamento utilizza correntemente concetti giuridici indeterminati, vaghi o elastici, attribuendo a diversi soggetti (in specie l'amministrazione o il giudice) il compito di riempirli di contenuto. Ciò non significa che si tratti di valutazioni politico-discrezionali: in mancanza di un parametro politico (l'interesse pubblico) su cui calibrare la valutazione, questa deve

Una parte della dottrina, in effetti, ha prospettato la possibilità di assegnare alla disposizione una portata più ampia e riferibile (oltre che alle ipotesi di perdita) anche ai casi di acquisto della cittadinanza (Cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 492; C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 130).

La questione non riguarda il significato minimo dell'espressione, volto a escludere che il semplice orientamento politico del richiedente possa giustificare un provvedimento di diniego (poiché a tal fine basterebbe di per sé il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza senza distinzione di «opinioni politiche» di cui all'art. 3 Cost.), ma la «estensione semantica massima da riconoscere a quel limite» (C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 132). Nel senso che (soprattutto in assenza di una adeguata delimitazione normativa) dovrebbe scongiurarsi l'eventualità che il richiamo generico agli interessi generali della collettività (intesi *sub specie* di motivi politici) evochi «l'inquietante spettro della ragion di Stato che tutto consente, compresa la persecuzione di presunti “nemici interni” che, proprio in quanto tali, devono essere espulsi dal corpo politico (ossia, resi stranieri)» (*ibidem*).

48. Cfr. D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 281; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 126; R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 95.

49. A. Cassatella, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 826.

50. *Ibidem*.

essere effettuata sulla base di *standard* di condotta comunemente accettati o del sapere (in particolare del sapere giuridico) del soggetto cui è demandata.

La pericolosità del soggetto, per esempio, che appare come il più delicato tra gli elementi in gioco nei procedimenti in esame, non si raffronta con un interesse pubblico specifico (e sarebbe del tutto inconferente e ridondante il richiamo all'interesse pubblico a non estendere la cittadinanza a soggetti pericolosi): è una valutazione che, così come (a fini diversi) è abitualmente svolta dal giudice penale, può essere affidata anche all'amministrazione senza alcun bisogno di mettere in campo operazioni di bilanciamento tra interessi. Essa dipende certamente da elementi di fatto variabili, si collega a parametri di diverso contenuto (giuridici, sociali...), esprime una esigenza di tipo valutativo, ma non è oggetto di ponderazione.

Peraltro, interpretare la pericolosità alla stregua di un concetto elastico o indeterminato consente di evitare, da un lato, che il riparto tra giurisdizioni subisca ulteriori frammentazioni (si veda *supra*, nota 17, a proposito delle controversie relative all'acquisto della cittadinanza per matrimonio, che rientrano nella giurisdizione ordinaria salvo spostarsi su quella amministrativa ove emergano profili relativi alla pericolosità del richiedente) e, dall'altro, il rischio che la ipervalutazione della sicurezza nazionale finisca per distorcere la funzione dell'istituto (la cittadinanza) «orientandolo al perseguimento di obiettivi di repressione penale (o anche solo di prevenzione), secondo un'impostazione teoricamente discutibile, oltre che di dubbia efficacia pratica»⁵¹.

L'interpretazione dominante della concessione della cittadinanza per naturalizzazione come potere discrezionale deriva dalla tendenza a utilizzare l'espressione «discrezionalità» in una accezione ampia che abbraccia ipotesi assai eterogenee tra di loro che hanno in comune (solo) l'esistenza di un potere valutativo: si parla così di discrezionalità politica-amministrativa, di discrezionalità tecnica, di discrezionalità del giudice.

Non è questa la sede per affrontare il tema in modo compiuto. È sufficiente però ricordare che solo la discrezionalità politico-amministrativa (la discrezionalità in senso proprio o stretto) presuppone un bilanciamento tra interessi⁵².

Naturalmente, è possibile continuare a utilizzare il termine discrezionalità anche con riferimento alle altre ipotesi, purché sia chiaro che manca in quei casi il giudizio e la scelta tra interessi.

A monte della attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione può rilevare un'attività di tipo valutativo che si collega, come osservato, alla applicabilità di concetti

51. C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 119.

52. Vedi *supra*, nota 48.

giuridici elastici o indeterminati, ma questa non integra un potere discrezionale in senso proprio⁵³.

E di ciò si ha una conferma se si guarda al tipo di sindacato che – di fatto – esercita il giudice amministrativo.

L'esame della giurisprudenza ha mostrato che «la sintesi delle qualità necessarie a ottenere la cittadinanza è rappresentata dal soggetto socialmente integrato, ossia da un tipo che designa l'individuo privo di specifiche pendenze penali, dotato di redditi sufficienti al proprio sostentamento, e la cui condotta di vita non si pone in contrasto manifesto con i valori fondanti la convivenza civile»⁵⁴.

Tanto che il giudice finisce generalmente per riesaminare l'attività di selezione e valutazione svolta dai funzionari: se fossero in gioco valutazioni di opportunità, tale attività sarebbe comunque inconcepibile perché determinerebbe un'invasione del merito amministrativo e una violazione del principio di separazione dei poteri.

I criteri utilizzati dall'amministrazione, invece, sono «direttamente conoscibili e valutabili anche dal giudice competente a risolvere eventuali controversie derivanti dalla loro applicazione», proprio perché fanno parte del suo stesso patrimonio conoscitivo e sono fondati su «canoni applicabili da ogni soggetto dotato di idonee competenze giuridiche». Il sindacato «comporta il riesame dell'intera *quaestio iuris* affrontata dalla decisione controversa, intesa come fenomeno che comprende tanto la selezione dei fatti rilevanti quanto il metodo attraverso cui si è attribuita ad essi specifica rilevanza»⁵⁵.

In questa prospettiva, è stato osservato che «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»⁵⁶.

53. Il riferimento ai concetti elastici consente parimenti di non inquadrare l'attività in questione come valutazione tecnica, categoria che, peraltro, la giurisprudenza non richiama mai a proposito della concessione della cittadinanza. Si veda C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 142: il «giudizio di gradimento», contraddistingue per una discrezionalità politico-amministrativa e non meramente tecnica, sottolineata anche dal fatto che spetta direttamente al Ministro dell'interno (e non al dirigente) rigettare l'istanza con proprio decreto, laddove il suo accoglimento viene formalizzato mediante un atto del Capo dello Stato.

54. C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 119.

55. Lo stesso sindacato di legittimità dovrebbe configurarsi come «fenomeno strutturalmente unitario, a prescindere dalla collocazione istituzionale del giudice della controversia nell'ambito della giurisdizione amministrativa od ordinaria»: A. Cassatella, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 833.

56. P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit.

6.3. *L'individuazione dei presupposti per l'ottenimento della cittadinanza (e il bisogno di tipicità)*

Vi è, poi, un ulteriore elemento che dovrebbe indurre l'interprete a verificare con (più) cautela l'esistenza di un potere discrezionale in capo all'amministrazione.

Si è detto che la condizione di cittadino dipende non dall'appartenenza al gruppo in sé, ma dall'esistenza di dati specifici presi in considerazione dall'ordinamento giuridico, nel senso che «spetta all'ordinamento giuridico determinare quali fra i dati sociali esistenti assumano rilevanza per esso»⁵⁷.

È stato anche precisato che non tutti i criteri "supplementari" correntemente utilizzati dall'amministrazione sono normativamente previsti.

La legge 91/1992 non specifica né i requisiti né i motivi ostativi con riferimento ai quali il ministero valuta se concedere o meno la cittadinanza agli stranieri residenti legalmente nel territorio italiano da almeno dieci anni.

Il regolamento sulla procedura (d.p.r. 18 aprile 1994, n. 362) e la circolare ministeriale 23 dicembre 1994 indicano tra i documenti che devono essere prodotti le dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni, il certificato del casellario giudiziale e il certificato dei carichi pendenti, senza fornire alcuna indicazione sui parametri di giudizio.

Sono stati i giudici amministrativi a colmare progressivamente «il *silentium legis* costruendo un vasto repertorio di criteri di merito e demerito, rispetto a cui hanno legittimato o censurato il diniego della cittadinanza deciso dagli uffici»⁵⁸.

La giurisprudenza si riferisce espressamente a «ulteriori condizioni» rispetto a quelle previste dalla legge: in questo modo, «la concessione della cittadinanza viene a costituire il coronamento di un processo d'integrazione in realtà già portato a compimento, vale a dire il riconoscimento formale di una situazione di fatto che preesiste e che lascia trasparire l'esistenza di una sorta di cittadinanza "sostanziale" che funge da presupposto per l'attribuzione del nuovo *status* giuridico»⁵⁹.

57. G. Biscottini, *Cittadinanza*, cit., p. 145. Secondo la dottrina maggioritaria, la materia (pur nel silenzio della Costituzione) è coperta da una riserva implicita di legge, in quanto parte della «materia costituzionale» di cui all'art. 72, co. 4, Cost.: C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 130; M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 206; A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, cit., p. 92. La tesi secondo cui le ipotesi di acquisto e perdita della cittadinanza dovrebbero essere stabilite con legge costituzionale (su cui si veda R. Quadri, *Cittadinanza*, in *Nss. dig. it.*, III, Torino, UTET, 1957, p. 316) rischierebbe invece di irrigidire eccessivamente la disciplina rispetto alla mutevolezza degli elementi ai quali può essere ancorato il legame tra cittadino e territorio. Cfr. anche G. Kojanek, *Su di un nuovo ordinamento della cittadinanza italiana*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, II, Milano, Giuffrè, 1984, p. 3; R. Clerici, *Cittadinanza*, cit., p. 1265.

58. F. Oliveri, *Cittadini mancati*, cit., p. 100.

59. P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit.

Questa attività, effettuata dall'amministrazione e avallata dal giudice, entra tuttavia in frizione con il principio di tipicità, che non riguarda solo gli effetti del provvedimento ma anche i presupposti per l'esercizio del potere⁶⁰.

Una esigenza di maggiore tipizzazione, del resto, si ricava dai «principi desumibili dagli art. 2 e 3 Cost., dall'art. 97, commi 2 e 3, Cost., oltre che dalle fonti internazionali cui fanno rinvio gli art. 11 e 117 Cost.: la posizione di garanzia assunta dalla PA nella gestione del fenomeno migratorio implica, infatti, il rispetto di elementari canoni di tutela della dignità individuale, da assicurare attraverso la tipizzazione della legge e l'emanazione di provvedimenti che trovino giustificazione nelle condizioni soggettive del destinatario»⁶¹.

Il concetto giuridico di cittadinanza deve essere formulato con estremo rigore: proprio perché esso ha «precise conseguenze sul piano dei diritti e dei doveri dei cittadini e sul piano del “rapporto di esclusione” tra cittadini e non cittadini», è indispensabile individuare con precisione «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»⁶².

Occorre quindi che sia la legge (e non, indirettamente, il regolamento o gli atti ministeriali⁶³ né, tantomeno, il giudice) a definire compiutamente gli elementi che devono

60. La Corte costituzionale ha affermato in più occasioni l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sent. 307/2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sent. 32/2009; 150/1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma «è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa» (sent. 115/2011). Sul principio di tipicità come espressione del principio di legalità, che consente all'amministrazione di adottare atti imperativi soltanto «se è previsto dalla legge e nei soli casi e con le modalità che essa stabilisce», si veda D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 46. Cfr. anche R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 39, sulla tipicità come «tramite tra discrezionalità amministrativa e principio di legalità».

61. A. Cassatella, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 847. È stato osservato inoltre che l'ampiezza dei poteri discrezionali (auto)attribuiti alla pubblica amministrazione sarebbe in contrasto con la riserva di legge attraverso cui l'art. 10, co. 2, Cost., definisce la condizione dello straniero (compreso l'acquisto della cittadinanza): eventuali margini di discrezionalità, quindi, dovrebbero essere quantomeno previsti da puntuali previsioni legislative, così M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 492.

62. P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit.

63. Una cospicua serie di circolari del Ministro dell'interno ha circoscritto o guidato l'attività valutativa degli organi preposti alla verifica dei presupposti per l'attribuzione della cittadinanza, talora aprendo a una maggiore considerazione degli interessi dei richiedenti. Per esempio, la circolare del 5 gennaio 2007 ha evidenziato la necessità di valutare il limite reddituale con riferimento non alla sola posizione individuale del richiedente, ma anche in relazione al reddito dell'intero nucleo familiare (essenziale, in particolare, per le donne straniere casalinghe) e, per quanto attiene la verifica della residenza decennale, ha ritenuto che non debbano considerarsi pregiudizievoli le assenze temporanee dovute a documentati motivi di studio, famiglia o salute che non abbiano inciso sul mantenimento della residenza legale. Si vedano anche le circolari 25 gennaio 2019 (sull'accertamento della conoscenza della lingua italiana); 22 marzo 2019 (con alcune indicazioni relative all'accertamento del reddito e della residenza); 31 gennaio 2020 (sulla necessità di non operare differenziazioni in

essere verificati o valutati unitamente al termine di dieci anni richiesto per la naturalizzazione⁶⁴.

La legge dovrebbe altresì distinguere con chiarezza le ipotesi in cui la cittadinanza consegue al mero accertamento di presupposti da quelle in cui è subordinata ad adempimenti di tipo valutativo.

Ma in uno Stato (costituzionale) di diritto, in assenza di un compiuto schema legislativo, l'amministrazione non può autoattribuirsi né poteri valutativi, né (tantomeno) poteri discrezionali in senso stretto.

Peraltro, il *deficit* di tipicità non può essere compensato valorizzando le disposizioni organizzative che attribuiscono compiti o poteri a certi organi (per esempio, alle prefetture). È senz'altro possibile risalire dall'organizzazione alla funzione di certi organi (ed eventualmente ai fini pubblici che giustificano la loro istituzione), ma questo non è sufficiente per configurare poteri autoritativi che non siano definiti dalla legge quanto a effetti e a presupposti.

Nel frattempo, in relazione al (parziale) silenzio del legislatore, i criteri cui è subordinato l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione devono essere vagliati con attenzione, e non deve ritenersi possibile recuperare spazi per una valutazione sulla *opportunità* di concedere la cittadinanza: ritenere, insomma, che il potere dell'amministrazione sia connotato da discrezionalità politica.

Diversamente opinando, si finisce per confondere la individuazione giurisprudenziale dei criteri per l'ottenimento della cittadinanza (che dovrebbe essere attività di interpretazione della legge) con l'esistenza stessa di un potere discrezionale, effettuando un'operazione ulteriormente lesiva del principio di legalità.

7. Osservazioni conclusive: assenza di discrezionalità, situazioni soggettive, giurisdizione di riferimento

La emancipazione del procedimento per l'attribuzione della cittadinanza da qualsiasi riferimento all'interesse pubblico rappresenta di per sé un risultato apprezzabile.

Innanzitutto, come già evidenziato, nella prospettiva del rispetto dei principi di legalità e di certezza del diritto.

base alla nazionalità dei richiedenti, nella specie egiziana, bengalese e pakistana, rispetto alla verifica dei certificati prodotti). Tuttavia, tali circolari sono difficilmente reperibili nel sito del Ministero e, per la loro stessa natura giuridica, non sembrano "fino in fondo" invocabili dal richiedente a sostegno della propria richiesta.

64. Si veda M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 493: sarebbe stato certamente più rispettoso del dettato costituzionale che il legislatore avesse fornito un elenco degli elementi utilizzabili dall'amministrazione: «ciò avrebbe contribuito ad evitare che quei motivi politici, di cui l'articolo 22 della Costituzione esclude la rilevanza per quanto attiene alla ipotesi di perdita della cittadinanza, potessero di fatto continuare a determinare casi di diniego della stessa, magari senza neppure emergere nella motivazione e apparendo invece sotto le spoglie di un ambiguo giudizio di gradimento lasciato in tutto alla discrezionalità amministrativa».

In secondo luogo, perché contribuisce a scongiurare il rischio che le relative decisioni siano condizionate da interessi pubblici che potrebbero pure essere ipoteticamente rilevanti se fossero riconosciuti come tali dal legislatore, ma che sono attualmente estranei alla disciplina della cittadinanza. Per esempio, per come è articolata tale normativa (ma anche per il suo significato costituzionale), la decisione sulla cittadinanza non può essere utilizzata per incidere sulla regolamentazione del fenomeno migratorio oppure per finalità connesse alla prevenzione o alla repressione penale. Anzi, nel momento stesso in cui il provvedimento fosse inteso come discrezionale e adottato per uno scopo estraneo alla disciplina legale, esso sarebbe affetto da sviamento di potere nella sua forma più evidente e indiscutibile: esercizio di un potere per un fine non previsto dalla legge che lo ha attribuito alla PA⁶⁵

La ricostruzione proposta, però, può anche condurre a risultati ulteriori.

L'impossibilità di rinvenire nella fattispecie in esame un'ipotesi di discrezionalità in senso proprio, infatti, induce anche a riconsiderare la qualità della posizione soggettiva del richiedente.

In termini generali, l'impostazione dovrebbe ritenersi rovesciata rispetto a quella seguita dalla giurisprudenza. Nel nostro ordinamento costituzionale, infatti, il punto di partenza non è rappresentato dal potere, ma dalle situazioni soggettive: non si deve muovere dalla discrezionalità per arrivare alle posizioni giuridiche delle persone, ma bisogna partire dalla legge, che definisce il contenuto essenziale di quelle situazioni soggettive, e successivamente deve assumersi «quel contenuto come metro per individuare se vi sia discrezionalità»⁶⁶.

In virtù della Costituzione e del principio di legalità, l'amministrazione non ha «una generale posizione di supremazia, ma singole posizioni di supremazia» che discendono dalla legge. L'esistenza di un potere discrezionale, quindi, non può essere affidata «al mero riscontro di margini di indeterminatezza normativa», ma deve avere una base legale, la quale va accertata anche alla luce delle norme che conferiscono diritti⁶⁷. La legge, insomma, viene prima del potere e il potere, a sua volta, è circoscritto dalla norma che lo attribuisce alla PA, da quelle che ne disciplinano i modi di esercizio e dalle norme che riconoscono «pretese» in capo agli individui (nei limiti in cui, ovviamente, tali pretese siano giuridicamente rilevanti).

65. Cfr. C. Marzuoli, *Eccesso di potere*, in www.treccani.it: questa è «l'ipotesi meno compromettente dal punto di vista della distinzione tra legittimità e merito. Infatti, se il potere è vincolato nel fine. Allora il suo esercizio in concreto per una finalità diversa, sia essa pubblica o provata, non può essere ritenuto un accadimento conforme a diritto. Il difetto sta prima della valutazione in punto di opportunità; ci si ferma a un livello preliminare: il potere non poteva essere esercitato per quel fine, e questo basta». In questo senso, lo sviamento è «la violazione di legge in punto di fine legale del potere».

66. C. Marzuoli, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale: profili generali*, in *Dir. pubb.*, 1998, p. 143.

67. *Ibidem*.

Se, dunque, la legge non assegna all'amministrazione un potere discrezionale ma un'attività valutativa avente a oggetto requisiti che, pur corrispondendo a criteri vaghi o elastici, non si confrontano con l'interesse pubblico, non vi è ragione per qualificare la corrispondente posizione del privato come interesse legittimo anziché come diritto soggettivo⁶⁸.

Ammettere la configurabilità di un diritto non vuol dire (ovviamente) riconoscere che quel diritto esista in ogni ipotesi concreta, essendo (appunto) la sua esistenza subordinata al manifestarsi di alcuni presupposti.

Né sembra abbia senso immaginare la degradazione del diritto a interesse legittimo. Le situazioni soggettive rispondono solo al principio di legalità: non si trasformano ma esistono nei modi e nei limiti in cui l'ordinamento le riconosce.

Il diritto a divenire cittadino italiano per naturalizzazione sussiste o non sussiste (semplicemente) a seconda che siano o meno presenti i requisiti per il rilascio del provvedimento.

68. Non è certamente questa la sede per affrontare il tema della situazione soggettiva esistente a fronte di un'attività vincolata. La necessità di individuare in queste ipotesi un interesse legittimo (e non un diritto soggettivo) – sostenuta da una parte ancora molto consistente della dottrina – poggia alternativamente su due ricostruzioni.

La prima utilizza il criterio dello scopo della norma (su cui recentemente Cons. St., ad. plen., 3 settembre 2019, n. 9), per cui in presenza di un'attività vincolata si avrebbero diritti soggettivi o interessi legittimi a seconda che la norma sia rivolta a tutelare in via primaria e diretta l'interesse privato oppure l'interesse pubblico. Nondimeno, se il legislatore ha introdotto un vincolo integrale all'azione della pubblica amministrazione, esso ha individuato un certo effetto o risultato al verificarsi delle condizioni di operatività di quel vincolo, con la conseguenza che non c'è «alcuno spazio logico per la ricerca della volontà del legislatore di tutela di uno oppure di un altro interesse: gli interessi rilevanti sono stati tutti già selezionati, ponderati e risolutivamente composti a monte, cosicché a essere voluto è semplicemente quel determinato effetto o risultato» (L. Ferrara, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 109; A. Orsi Battaglini, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Studi in ricordo di Enzo Capaccioli*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 268). Recuperare un interesse tra gli altri per assegnare alla conseguenza univoca della norma un differente valore in termini di situazione giuridica soggettiva sussistente sconta l'idea che «la pubblica amministrazione siccome preposta alla cura dell'interesse pubblico, eserciti sempre un potere», in netto contrasto con il principio di legalità»: L. Ferrara, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 109.

La seconda ricostruzione ricorre alla nozione di «costitutività degli effetti», per evidenziare come l'atto vincolato si avvicini al provvedimento discrezionale in virtù del suo carattere necessario ai fini della produzione degli effetti, con la conseguenza di essere «associabile» all'interesse legittimo: F.G. Scoca, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, Arti grafiche Città di Castello, 1979, p. 83; Id., *Interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 432; F. Follieri, *Decisione amministrativa e atto vincolato*, in www.federalismi.it (2017). A tale sistemazione può essere opposta l'idea che l'atto vincolato equivale a un fatto di cui si accerta l'esistenza per la produzione dell'effetto indicato dalla norma, e quindi sarebbe costitutivo della fattispecie (e non dell'effetto) trovando corrispondenza nel diritto soggettivo e non nell'interesse legittimo, così E. Capaccioli, *Disciplina del commercio e problemi del processo amministrativo*, in ID., *Diritto e processo*, Padova, Cedam, 1978, p. 310.

La valorizzazione di alcuni istituti sostanziali (la scia) e processuali (l'azione di adempimento) ha condotto ad assimilare la struttura dell'interesse legittimo a quella del diritto di credito in ogni caso confermando ulteriormente la necessità di associare all'attività vincolata diritti soggettivi: L. Ferrara, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 112; Id., *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna al fare*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, p. 617. Contra, A. Carbone, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, I, Torino, Giappichelli, 2020; F. Follieri, *Decisione e potere nell'atto amministrativo vincolato*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017.

Ciò dovrebbe condurre a radicare le controversie sul diniego di cittadinanza per naturalizzazione in seno alla giurisdizione ordinaria.

Il giudice naturale dei diritti è il giudice ordinario. E lo è ancora di più per quei diritti che attengono alla collocazione stessa della persona all'interno dello Stato e che sono presupposto per l'esercizio della maggior parte degli altri diritti, libertà, facoltà, poteri.

Ciò non toglie che di diritti possa occuparsi anche il giudice amministrativo (anche qualora siano in gioco diritti fondamentali, come sostenuto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 140 del 2007, che pure suscita non poche perplessità⁶⁹): è indispensabile, però che ci sia una espressa indicazione legislativa che definisca i contorni della giurisdizione esclusiva del g.a., agganciando la concreta vicenda amministrativa all'esercizio (immediato o mediato) di un potere autoritativo. Nel caso di specie, tuttavia, una espressa previsione normativa manca⁷⁰.

Il profilo è ancora più rilevante se si considera l'intreccio tra le giurisdizioni che (spesso in base a un disegno non coordinato e non coerente) si occupano di questioni relative agli stranieri. Il riferimento a concetti giuridici in parte omogenei richiederebbe anche una interpretazione uniforme che non è invece assicurata: la funzione nomofilattica è ripartita tra Cassazione e Consiglio di Stato e ciò non garantisce né «l'uniforme applicazione del metodo in esame né la parità di trattamento degli stranieri»⁷¹.

Perché allora sopravvive questa insistenza sulla giurisdizione amministrativa?

È sul tavolo senz'altro la maggiore familiarità del giudice amministrativo con il potere amministrativo e con le sue esigenze: sembra in qualche modo naturale che le decisioni che riguardano l'allargamento del novero dei soggetti che partecipano alla Nazione siano soggette al vaglio di quel giudice che ha con lo Stato e con il potere pubblico maggiore

69. Non sembra infatti che il giudice delle leggi abbia adeguatamente considerato la tesi in base alla quale «i diritti inviolabili attinenti la libertà e la dignità della persona hanno un “nucleo essenziale” inviolabile e non disponibile (da parte del legislatore né tantomeno) da parte del potere amministrativo, pertanto rispetto a quel nucleo essenziale profili di imperatività sono sempre e necessariamente assenti»: N. Vettori, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero*, cit., p. 681.

Sul tema si vedano N. Pignatelli, I diritti inviolabili nel riparto di giurisdizione: la resistenza di un “falso” costituzionale, in www.federalismi.it (2020); M. Ramajoli, *Le forme della giurisdizione: legittimità, esclusiva, merito*, in *Il Codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, a cura di B. Sassani, R. Villata, Torino, Giappichelli, 2012, p. 141; A. Travi, *Tutela dei diritti e riparto di giurisdizione*, in *Quest. giust.*, f. 1, 2009.

70. Si veda anche N. Vettori, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero*, cit., p. 681: «i diritti della persona dotati di rilievo costituzionale escludono la potestà della pubblica amministrazione e per questi è – e deve essere – irrinunciabile il presidio degli strumenti processuali che sono propri della giurisdizione civile».

71. A. Cassatella, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 848.

continuità⁷², il giudice che «riesce a rendersi interprete migliore delle esigenze della pubblica amministrazione»⁷³.

Non è un mistero che le due giurisdizioni diano una diversa rappresentazione del rapporto tra autorità e individuo, che nell'ambito della giurisdizione amministrativa «muove sul piano generale ed *ex parte auctoritatis* dalla correttezza del potere autoritativo, conferito all'autorità, e nell'ambito della giurisdizione ordinaria prende le mosse, sul piano particolare, ed *ex parte subiecti* dalla consistenza della posizione giuridica soggettiva riconosciuta al privato»⁷⁴.

La radicale diversità di approccio tra i due giudici ha indotto gli interpreti a ritenere preferibile che le controversie in tema di cittadinanza siano affidate al «giudice naturale della legittimità del potere e, cioè, al giudice amministrativo, chiamato a effettuare la ponderazione comparativa di un interesse pubblico primario in rapporto ad altri interessi, quelli dello straniero, secondi rispetto a tale interesse, ma non per questo necessariamente recessivi o soccombenti nei suoi confronti»⁷⁵.

E questa stessa inclinazione, talora, ha addirittura condotto non solo a criticare la «sopravalutazione dell'inviolabilità» dei diritti⁷⁶ o la «retorica dei diritti umani»⁷⁷, ma a enucleare la categoria degli interessi legittimi costituzionali o fondamentali, la cui tutela rimarrebbe affidata al giudice amministrativo anche a prescindere dalla devoluzione alla giurisdizione esclusiva di quest'ultimo⁷⁸.

72. Nel momento in cui si riconosce al g.a. una particolare sensibilità nei confronti delle scelte dell'amministrazione, si attrae fatalmente quel giudice nell'orbita del potere esecutivo. Sul punto si veda, in senso critico, A. Orsi Battaglini, *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia 'non amministrativa' (Sonntagsgedanken)*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 63.

73. A. Proto Pisani, *Intervento*, in *L'amministrazione pubblica, i cittadini, la giustizia amministrativa: il percorso delle riforme*, a cura di P.L. Portaluri, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, p. 156. In senso particolarmente critico sulla configurazione del giudice amministrativo come un «giudice amico, in grado di attenuare nei confronti dell'amministrazione certe asperità legislative e di tradurre in un linguaggio coerente con l'amministrazione istituti maturati spesso in contesti diversi», si veda anche A. Travi, *Il Consiglio di Stato fra legislazione e amministrazione*, in *Dir. pubb.*, 2011, p. 510.

74. M. Nocelli, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, cit. In termini generali, sulle diverse tecniche di sindacato utilizzate dal giudice amministrativo e dal giudice ordinario si veda A. Pioggia, *Giudice e funzione amministrativa. Giudice ordinario e potere privato dell'amministrazione datore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 65.

75. M. Nocelli, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, cit.

76. *Ibidem*.

77. G. Tropea, *Riparto di giurisdizione e immigrazione: note critiche sul "nomadismo giurisdizionale"*, in questa *Rivista*, n. 1.2022, p. 162.

78. G. Tropea, *Riparto di giurisdizione e immigrazione*, cit., p. 165. È, peraltro fortemente asimmetrico ritenere che l'estensione della giurisdizione amministrativa sui diritti (o sui cosiddetti interessi legittimi fondamentali, già diritti) possa essere ammessa fuori dalle ipotesi della giurisdizione esclusiva, oltre quindi le maglie (già larghissime) delineate dalla Corte cost. nella sentenza 140/2007 cit., e affermare (giustamente) che in ossequio alla riserva di legge di cui all'art. 113, co. 3, Cost., il superamento dei limiti interni della giurisdizione ordinaria nei confronti del potere amministrativo debba invece avere un esplicito fondamento legislativo (*ivi*, p. 168).

Tralasciando la circostanza che la critica alla assolutezza dei diritti fondamentali si pone in contrasto con la disciplina costituzionale e sovranazionale, è chiaro che questa ricostruzione finirebbe per negare la possibilità stessa di una coesistenza tra potere (o tra amministrazione) e diritti, anche qui in evidentissima collisione non solo con il criterio di riparto tra le giurisdizioni prefigurato dalla Costituzione ma, ancora più in alto, con i principi costitutivi dello stato di diritto (tra tutti legalità e priorità della persona).

Non può che ribadirsi che il sindacato giurisdizionale deve dipendere solo ed esclusivamente dai contenuti della situazione giuridica azionata nella misura e nei limiti in cui essa trova riconoscimento dalla norma che attribuisce e disciplina il potere dell'amministrazione⁷⁹.

Una impostazione di questo tipo è irrinunciabile in un ambito così sensibile, nel quale si impongono non solo le ragioni (assolute) della legalità e della giustiziabilità, ma anche quelle dell'inclusione e del pluralismo.

Se, dunque, il procedimento per l'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione non coinvolge un potere connotato da discrezionalità politica-amministrativa ma si appoggia (al più) su concetti elastici o indeterminati, ciò di cui si discuterà in giudizio sarà la sussistenza o meno dei requisiti fissati dalla legge e – in parallelo – la sussistenza o meno della pretesa (del diritto) del richiedente a ottenere il relativo provvedimento: correlativamente, di tali controversie dovrebbe occuparsi, appunto, il giudice dei diritti.

79. Se il giudice ha la funzione di garantire interessi protetti, dovrà «spingersi di riflesso a sindacare la discrezionalità sino al punto in cui la situazione soggettiva contiene una pretesa circa l'esercizio del potere, secondo il principio di effettività della protezione giurisdizionale», S. Torricelli, *Eccesso di potere e trasformazioni della discrezionalità: per introdurre una riflessione*, in *Eccesso di potere e altre tecniche di sindacato della discrezionalità. Sistemi giuridici a confronto*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 2.