

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2023

IL TERMINE DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E CITTADINANZA

di Alessandro Rindone

Abstract: Lo studio, partendo dall'analisi della disciplina generale sul termine del procedimento amministrativo, si prefigge di analizzare il rispetto dell'elemento temporale nei procedimenti in materia di ingresso e soggiorno di stranieri o di cittadinanza italiana, nonché le conseguenze negative che l'inerzia dell'amministrazione reca in capo agli stranieri. Si dimostrerà, infatti, come frequenti ritardi nell'agire pubblico, possono precludere l'esercizio di diritti fondamentali che spettano all'individuo in quanto tale, indipendentemente dalla propria cittadinanza. Nondimeno, si evidenzierà come tali ritardi siano dovuti principalmente all'assenza di investimenti, in termini economici e di risorse umane, nelle strutture amministrative preposte, prefigurando, in conclusione, alcune possibili soluzioni di natura amministrativa e giurisdizionale.

Abstract: This study analyses the general discipline of the conclusion of the administrative procedure and it aims to investigate the compliance of the temporal element in the field of migration and the negative consequences that the inertia of the administrative apparatus has on foreigners. In fact, it will be shown how frequent delays in public action can preclude the exercise of fundamental rights that belong to the individual as such, regardless of their citizenship. Nevertheless, it will be evident that these delays are mainly due to the lack of investment, in economic terms and human resources, in the administrative structures set up, and, in conclusion, some possible solutions of an administrative and judicial nature.

IL TERMINE DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E CITTADINANZA

di Alessandro Rindone*

SOMMARIO: 1. Il termine di conclusione del procedimento amministrativo: considerazioni introduttive. – 2. Il (disatteso) principio di tempestività in materia di immigrazione. – 2.1. Dall'ingresso al soggiorno: un'analisi dei termini per il rilascio dei visti di ingresso e per l'ottenimento e il rinnovo del permesso di soggiorno e del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. – 2.2. Uno sguardo al procedimento di esame delle domande di protezione internazionale. – 2.3. La procedura di emersione del lavoro irregolare: un necessario intervento giurisprudenziale. – 2.4. Acquisto della cittadinanza italiana: tra intempestività dell'azione amministrativa e inadeguatezza del termine – 3. Rimedi amministrativi e giurisdizionali avverso il silenzio serbato dall'amministrazione. – 3.1. I rimedi amministrativi. – 3.2. Rimedio giurisdizionale avverso il silenzio serbato dall'amministrazione. – 4. Azione per l'efficienza della PA: una possibile soluzione? – 5. Considerazioni conclusive.

1. Il termine di conclusione del procedimento amministrativo: considerazioni introduttive

L'elemento temporale assume una notevole importanza nel diritto amministrativo¹. Il tempo, o meglio l'individuazione di un tempo dell'agire, è considerato espressione della certezza delle situazioni giuridiche, per cui il privato non potrà essere assoggettato senza limiti di tempo ad un procedimento volto ad incidere su una sua situazione giuridica

* Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi Milano-Bicocca.

1. A tal proposito si veda di C. Talice, *Termine (dir. amm.)* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1992, XLIV, p. 221 ss. Ancora, sull'evoluzione della disciplina dei termini amministrativi, M. Clarich, *I termini del procedimento amministrativo*, in *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, AA.VV., Milano, Giuffrè, 2019, p. 83 ss.; L. Cesarini, *I tempi del procedimento ed il silenzio*, in *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cura di B. Cavallo, Torino, Giappichelli, 2001, p. 32 ss., M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995. Si veda poi M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, III ed., Giuffrè, Milano, 1993, vol. II, p. 190, secondo cui il procedimento amministrativo presenta per sua natura profili diacronici in quanto consiste in «una vicenda che si svolge in un arco di tempo», evidenziando come il fenomeno temporale incide fortemente sui procedimenti amministrativi. Strettamente connesso alla questione dei termini è poi il principio di doverosità che permea ogni fase dell'azione amministrativa, desumibile in via interpretativa dall'obbligo di procedere e di provvedere introdotto dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Sul provvedimento amministrativo si veda l'opera di R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017. Sul principio di doverosità vedasi, tra i tanti, M. Ramajoli, *Il procedimento amministrativo*, in *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di G. Della Cananea, M. Dugato, B. Marchetti, A. Police, M. Ramajoli, Torino, Giappichelli, 2022, p. 279 ss.; Id., *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempiuto*, in *Dir. proc. amm.*, 3.2014, p. 8 ss.; A. Police, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempiuto*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2017, p. 273 ss.; V. Cerulli Irelli, *Il dovere di provvedere nella legge sull'azione amministrativa*, in *L'azione amministrativa*, a cura di A. Romano, Torino, Giappichelli, 2016, p. 134 ss.; A. Colavecchio, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, Giappichelli, 2013; A. Cioffi, *Dovere di provvedere e pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 11 ss.; F. Goggiamani, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005; B. Tonoletti, *Silenzio della pubblica amministrazione* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, UTET, 1999, p. 156 ss.; S. Romano, *Doveri-obblighi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè 1947, p. 91 ss.

soggettiva². D'altra parte, prima dell'introduzione della l. 7 agosto 1990, n. 241³, solo occasionalmente alcune leggi introducevano termini per l'emanazione di provvedimenti amministrativi⁴. Se in passato, infatti, l'amministrazione era considerata «signora del tempo del proprio agire»⁵ con un'ampia discrezionalità nel *quando*⁶, questa discrezionalità, con l'avvento della legge sul procedimento amministrativo, è stata certamente limitata. Infatti, l'amministrazione è sempre tenuta a portare a conclusione il procedimento entro un termine previsto dalla legge.

A normativa vigente, dunque, la violazione del termine procedimentale appare condotta di per sé *contra jus*, a maggior ragione in un momento storico nel quale la valorizzazione del bene "tempo" nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione ha raggiunto una particolare importanza, come si evince dagli interventi di dottrina e giurisprudenza, le quali congiuntamente hanno sottolineato la particolare gravità della lesione del tempo, inteso come bene della vita⁷. L'inerzia dell'amministrazione, infatti, appare doppiamente censurabile in quanto fonte di mancata tutela sia dell'interesse privato, sia di quello pubblico⁸. Concretizzandosi in una «negazione della funzione»⁹, essa non solo genera effetti negativi in capo agli amministrati, impedendone la tempestiva soddisfazione delle pretese o costringendoli all'incertezza, ma costituisce prima di tutto una rinuncia al perseguimento in concreto dell'interesse alla cui cura è preposta l'amministrazione. Non va poi dimenticato che anche il bene "tempo", in quanto appunto strettamente connesso con la certezza dei rapporti giuridici, è in sé stesso un interesse pubblico da tutelare¹⁰. La gravità dell'inerzia,

2. Così G. Sorge, *Il tempo nel procedimento amministrativo. Teorie e prospettive*, in Nuova rass., 1998, p. 681.

3. Si noti come l'intervento del legislatore sia avvenuto solo distanza di novant'anni dalla prima pronuncia della giurisprudenza amministrativa in materia di silenzio inadempimento, ossia Cons. St., sez. IV, 22.08.1902, c.d. sentenza «Longo», nella quale il giudice amministrativo equiparò il silenzio ad un rifiuto espresso al fine di ovviare allo stato di incertezza altrimenti conseguente dall'inerzia dei pubblici poteri.

4. Così G. Guarino, *Atti e poteri*, in *Dizionario amm.*, Milano, Giuffrè, 1983, II ed., p. 149, secondo cui i casi in cui viene previsto un termine per la conclusione dei procedimenti sono da ritenersi limitati (per esempio, l'art. 28 l. 11 giugno 1971, n. 426, in tema di domande soggette a nulla osta regionale). Sul punto anche V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 367 ss.

5. M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, cit., p. 143.

6. M. Ramajoli, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, cit., p. 8.; F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 212, sottolinea come in passato vi era l'idea che l'amministrazione potesse «archiviare» il procedimento, senza portarlo a conclusione con l'adozione del provvedimento. Sul punto anche S.S. Scoca, *Il termine come garanzia nel procedimento amministrativo*, cit., p. 723 ss.

7. Sul punto, tra i tanti, R. Caponigro, *Il tempo come bene della vita*, in www.giustizia-amministrativa.it; P. Quinto, *Il tempo "bene della vita": la tutela risarcitoria*, in www.giustizia-amministrativa.it; R. Carroccia, *Risarcimento dell'interesse legittimo*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 67 ss.; S. Vernile, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Il diritto dell'economia*, 3.2020, p. 337 ss.; S. Osella, *La centralità del "tempo" nella valutazione della correttezza della pubblica amministrazione*, in *Foro amm., C.d.S.*, 3.2012, p. 649 ss.; in giurisprudenza, *ex pluribus*, Cons. St., sez. V, 28.02.2011, n. 1271; C.G.A., 24.10.2011, n. 648; Tar Lazio, Roma, sez. III, 5.01.2018, n. 109.

8. M. Ramajoli, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, cit., p. 1; A. Cioffi, *Dovere di provvedere e pubblica amministrazione*, cit., p. 33; V. Parisio, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 36; U. Forti, *Il "silenzio" della Pubblica amministrazione ed i suoi effetti processuali*, in *Studi in onore di F. Cammeo*, AA.VV., Padova, Cedam, 1993, p. 534 ss.; F.G. Scoca, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 32 ss.; S. Cassese, *Inerzia e silenzio della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1963, p. 30.

9. F.G. Scoca, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, cit., p. 26; B. Tonoletti, *Silenzio della pubblica amministrazione*, cit., p. 158.

10. In questi termini M. Ramajoli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 315; D. Vese, *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3.2017, p. 779 ss. Vedasi anche S.S. Scoca, *Il termine come*

infine, appare palese se si evidenzia il contrasto con diversi corollari dell'azione amministrativa come quelli di doverosità, di efficienza, di buon andamento e di certezza delle relazioni giuridiche.

A tal proposito, bisogna ricordare come la stessa incerta qualificazione della natura dei termini procedurali – ordinatori o perentori¹¹ – o, comunque, la maggior propensione ad attribuirvi carattere meramente acceleratorio, abbia alimentato la tendenza a un esercizio intempestivo dell'azione amministrativa. Il rifiuto nel qualificare il termine come perentorio è dovuto all'idea sottostante che il potere amministrativo, decorso il termine, potrebbe esaurirsi nuocendo così all'interesse pubblico alla cui cura è preordinato il potere stesso, trascurando però il fatto che, con la previsione dell'ordinarietà del termine, verrebbe sacrificato il principio della certezza delle situazioni giuridiche.

D'altro canto, la prova lampante della rilevanza attribuita alla tempestività dell'azione amministrativa, nonché spia del fatto che nella prassi tale tempestività stenti a raggiungersi, è palesata dagli interventi di riforma sugli artt. 2 e 2-bis l. n. 241/1990¹². Questi interventi hanno reso stratificata e complessa la disciplina: basti pensare che nel testo originario l'art. 2 della l. n. 241/1990 prevedeva solo quattro commi, oggi divenuti ben quindici¹³. La previsione contenuta nella legge sul procedimento amministrativo, dunque, si è trovata ad essere un contenitore di tutti gli interventi legislativi, alcuni non coordinati tra loro¹⁴, che da trent'anni a questa parte hanno caratterizzato questa materia.

Dunque, se già l'osservanza in generale del termine del procedimento risulta un obiettivo di difficile perseguimento, in quanto il mancato rispetto della tempestività dell'azione amministrativa è un fenomeno negativo che coinvolge, purtroppo, le diverse

garanzia nel procedimento amministrativo, in [Giustamm.it](#), 3.2005, p. 706 ss., laddove l'Autore osserva che il tempo dell'agire amministrativo ha come destinatario diretto la stessa pubblica amministrazione e solo in via subordinata gli amministrati.

11. Parte della dottrina attribuisce al termine procedimentale carattere perentorio, dando rilievo alla cogenza della norma, tra questi, B. Cavallo, in *Provvedimenti amministrativi e atti amministrativi*, in *Trattato di Diritto amministrativo*, a cura di G. Santaniello, vol. III, Padova, Cedam, 1993, p. 262: «sull'obbligatorietà di siffatto termine non pare possano sussistere dubbi [...]. Il tempo in tal guisa fissato, non ha valore semplicemente orientativo o indicativo, sicché il termine non dovrebbe essere qualificato come ordinatorio». Di recente è stata anche prospettata la tesi secondo cui il provvedimento tardivo sarebbe in ogni caso invalido, in quanto non coerente con il modello normativo. Si veda, a tal proposito, l'opera di M. Trimarchi, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018. In altri termini anche B. Tonoletti, *Silenzio della pubblica amministrazione*, cit., p. 167; mentre A. Colavecchio, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, cit., p. 216 ss., sostiene come l'obbligo di provvedere tempestivamente sia connesso ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, definendolo come principio «sostanzialmente» costituzionale, al tal punto da renderne irrinunciabile la perentorietà. Vedasi, infine, M. Ramajoli, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, cit., p. 709 ss. che afferma come l'inutile decorso del termine dovrebbe comportare la decadenza del potere in ragione del valore della certezza del diritto. Di differente orientamento, invece, la dottrina comunque maggioritaria che, con l'avvallo dalla giurisprudenza, ritiene tali termini come ordinatori. Si vedano, su tutti, M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit., p. 628; F. Patroni Griffi, *La l. 7 agosto 1990 n. 241 a due anni dall'entrata in vigore. Termini e responsabile del procedimento; partecipazione procedimentale*, in *Foro it.*, 1993, III, 66, secondo dall'inutile decorso del termine di conclusione non derivi la consumazione del potere. In tal senso, in giurisprudenza, Corte cost., 17.07.2002, n. 355; Cons. St., sez. V, 3.06.1996, n. 621; Cons. St., sez. III, 18.05.2016, n. 2019; Cons. St., sez. II, 22.01.2020, n. 537. Tale orientamento, trova il suo fondamento nell'art. 152 comma 2 c.p.c., ai sensi del quale «i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente perentori».

12. Sul punto M. Clarich, *I tempi del procedimento amministrativo*, cit., p. 83; Id., *La certezza del termine del procedimento amministrativo un traguardo in vista o una chimera?*, in *Giorn. dir. amm.*, 7.2012, p. 691.

13. Come sottolinea prontamente S. de Nitto, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3.2021, p. 785.

14. Sul punto si fa rimando a M. D'Alberty, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 299.

manifestazioni dell'attività dell'amministrazione, in una particolare materia tale condotta patologica raggiunge i suoi apici: quella migratoria. In quest'ultimo caso, l'intempestività dell'agire pubblico appare forse ancor più grave, in relazione al sostanziale e negativo impatto sulla vita della persona straniera.

Lo scopo delle successive pagine, dunque, vuole essere quello di esaminare il (mancato) rispetto dei termini in alcuni procedimenti amministrativi in materia migratoria, dall'ingresso all'ottenimento della cittadinanza, selezionati in relazione alla loro intrinseca importanza, ovvero alla loro capacità di incidere sulla vita degli stranieri nell'ordinamento italiano. In particolare, si analizzeranno i procedimenti: del rilascio dei visti di ingresso¹⁵, di rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno e del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo¹⁶, di emersione del lavoro irregolare¹⁷, di richiesta della protezione internazionale¹⁸ e, infine, di concessione della cittadinanza per residenza o per matrimonio¹⁹.

Si tratta, infatti, di procedimenti amministrativi essenziali per gli stranieri, in quanto la loro "condizione giuridica" (ma anche materiale) nell'ordinamento italiano dipende fortemente dai rapporti con l'amministrazione, primo soggetto con cui sono chiamati a interfacciarsi sin dall'arrivo nel territorio nazionale (*rectius*, anche prima: si pensi alle Rappresentanze consolari nel caso di richiesta dei visti).

Come si avrà modo di osservare, è proprio in relazione a questi procedimenti che la giurisprudenza ha evidenziato questa costante violazione del termine di conclusione e da cui consegue una violazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità sanciti all'art. 97 Cost²⁰.

È evidente, inoltre, come tale violazione costituzionale non si verifica esclusivamente nelle ipotesi di inadempimento dell'obbligo di provvedere tempestivamente, ma anche laddove il legislatore individui termini procedurali sproporzionati²¹. Questo, dunque, sarà un ulteriore profilo di riflessione affrontato congiuntamente al tema del rispetto dei termini.

Passaggio successivo della ricerca sarà quello di evidenziare punti di forza e debolezze di una serie di rimedi, amministrativi e giurisdizionali, che il nostro ordinamento offre per cercare di rimuovere l'*impasse* causata dall'inadempimento da parte dell'amministrazione dell'obbligo di concludere tempestivamente il procedimento amministrativo. Questo proprio per comprendere oltre che la gravità del fenomeno anche l'inefficienza di questi strumenti in relazione alla peculiare materia di ingresso o soggiorno di stranieri.

15. I visti uniformi di breve periodo trovano una disciplina nel codice visti (Regolamento CE n. 810/2009 del 13.7.2009, entrato in vigore il 5.4.2010). Mentre la disciplina prevista dal d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, si riferisce a tutti gli altri visti nazionali.

16. Art. 5, comma 9, e art. 9, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 298 (Testo unico sull'immigrazione - TU).

17. Art. 103 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio, 2020, n. 77.

18. Art. 1 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142.

19. Artt. 5 e 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 e ss.mm.ii.

20. Tar Lombardia, sez. III, 6.10.2021. Sul punto anche M. Clarich, *I tempi del procedimento amministrativo*, cit., p. 82, il quale osserva che ove l'amministrazione in concreto applichi per situazioni identiche tempi differenziati si dà luogo ad una disparità di trattamento contraria ai principi di imparzialità. Sul principio di imparzialità si veda, tra tutti, l'opera di U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, Cedam, 1965.

21. A tal proposito, si veda, S. Screpanti, *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 1189 ss., secondo cui l'individuazione di termini sproporzionatamente elevati inducono l'amministrazione ad operare in modo efficiente.

D'altra parte, il quesito di fondo che sarà sotteso all'intero ragionamento sarà quello concernente la corretta definizione dello *status* di straniero in Italia, essendo ogni indagine sul rispetto dei termini e, in senso più ampio, delle garanzie nei rapporti con le amministrazioni, porzione della più ampia questione dell'effettivo rispetto del principio di parità di trattamento tra cittadino e persona straniera nelle sue relazioni con i soggetti pubblici, come sancito dall'art. 2, comma 5 del d.lgs. n. 286/1998.

2. Il (disatteso) principio di tempestività in materia di immigrazione

Il fenomeno migratorio, quantomeno sino alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, appariva un problema di contorno nel nostro ordinamento. A tale decennio, infatti, si riconduce la transizione dell'Italia da Stato di emigrazione a Stato di immigrazione²², al punto che oggi l'arrivo di cittadini stranieri nella Penisola – per quanto ancora soventemente (e scorrettamente) trattato come un fenomeno emergenziale – deve intendersi come un tratto intrinseco della società italiana, *in primis* per via della posizione geografica del Paese²³.

Tale fenomeno, quindi, ha inevitabilmente coinvolto l'apparato pubblico, il quale si è trovato ad affrontare, con una notevole carenza organizzativa e di personale, dovuta in particolare ai non adeguati investimenti in materia, una mole eccessiva di lavoro, causata dall'elevato numero di richieste di asilo, di permessi di soggiorno, di protezione umanitaria e di cittadinanza, creando così una congestione organizzativa e notevoli ritardi nella conclusione dei relativi procedimenti²⁴.

A questo va anche aggiunto che il legislatore, anche in relazione alla complessità dei procedimenti in questione, ha individuato un regime speciale dei termini rispetto a quello previsto dall'art. 2, comma 2, della l. n. 241/1990. Ai sensi del comma 4, del medesimo art. 2, infatti, i procedimenti amministrativi di «acquisto della cittadinanza» e «quelli riguardanti l'immigrazione» sono sottratti dal campo di applicazione della previsione generale secondo la quale il termine massimo per l'adozione del provvedimento finale non può protrarsi oltre i centottanta giorni. Per meglio precisare, dunque solo in assenza del termine stabilito da parte del legislatore si consente, mediante decreto ministeriale, la possibilità di indicare termini più ampi rispetto a quello previsto di centottanta giorni. Condivisibilmente, è stato sostenuto come tale deroga sia stata influenzata, più che dalla complessità dei procedimenti in questione, soprattutto dal timore di stravolgere equilibri organizzativi nella distribuzione

22. P. Bonetti, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Dir. pubbl.*, 3.2019, p. 655, l'Autore ricorda come il fenomeno migratorio interessi l'Italia almeno sin dal 1974.

23. Secondo i recenti dati ISTAT, nel 2021 gli stranieri residenti in Italia sono circa 5,2 milioni. Si veda a tal proposito, P. Bonetti, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri*, cit., p. 655, il quale evidenzia come il fenomeno migratorio in Italia è da considerarsi come ordinario e di lungo periodo, destinato a perdurare a causa dei fattori sociali, politici ed economici che spingono le persone ad abbandonare i propri territori d'origine. Ancora sui fattori attrattivi dell'immigrazione verso l'Italia, ancora P. Bonetti, *L'attuale sistema italiano del diritto degli stranieri e la sua insostenibilità costituzionale. Proposte di riforma per governare l'immigrazione*, in *Quale governo per le migrazioni? Atti del seminario di studi interdisciplinari 20 novembre 2020, Università degli Studi di Milano Bicocca, a cura di M. Bonini, S. La Porta, Torino, Giappichelli, 2022, p. 37. Infine, sulla capacità adattiva del migrante si veda M. Livi Bacci, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 7 ss.*

24. F. Cortese, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2.2019, p. 440; secondo l'Autore si potrebbe dedurre che le difficoltà sarebbero la conseguenza del trattamento procedurale e organizzativo delle domande e delle connesse esigenze di accoglienza.

delle risorse, che mai hanno tenuto conto dell'eccessivo carico di lavoro a cui soggiacciono gli uffici preposti alle istanze in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri²⁵. A questo timore, poi, si aggiungono stigmi culturali obsoleti²⁶ che rendono ancor più complessa la materia. In particolar modo, assume una notevole importanza il bilanciamento, che deve necessariamente essere ragionevole e proporzionato, tra molteplici interessi pubblici, quali quello della sicurezza e dell'ordine pubblico, e gli interessi privati degli stranieri, soprattutto quando tale disciplina sia in grado di incidere sui diritti fondamentali²⁷.

Occorre sottolineare, infatti, come sempre più spesso c'è chi afferma che il fenomeno migratorio è un problema emergenziale causato dai migranti stessi, ragion per cui questi debbano essere banditi dalla società secondo un'associazione mentale «migrante-clandestino-reo»²⁸. Ciò aumenta la scorretta ma sentita esigenza di un maggior controllo al fine di evitare l'ingresso degli stranieri potenzialmente pericolosi, legittimando, in tal senso, l'utilizzo di tempi più ampi per la conclusione dei procedimenti.

Peraltro, va sottolineato come i procedimenti in materia di ingresso e soggiorno di stranieri o di cittadinanza, nel corso degli ultimi anni, siano stati incisi da una serie di discutibili²⁹ interventi legislativi che hanno introdotto numerose deroghe alle norme generali del procedimento amministrativo, riducendo la portata delle garanzie partecipative e venendo a creare così forme di differenziazione tra lo *status* del cittadino e quello dello straniero, ma anche tra stranieri stessi³⁰. Nondimeno, occorre evidenziare come spesso agli stranieri sia impedito l'accesso di fatto agli uffici delle questure, il ché rappresenta un vero e proprio ostacolo all'adempimento degli obblighi in materia di richieste e di rinnovo dei titoli di ingresso e di soggiorno³¹. Questo impedimento, infatti, è in grado di incidere

25. Spunti importanti in tal senso provengono da M. Savino, *Riforma o controriforma? Il "decreto Lamorgese" e la tela di Penelope*, in *ADiM Blog, Editoriale*, Gennaio 2021, p. 3.

26. Ci si riferisce alla sensazione di insicurezza e di inspiegabile diffidenza nei confronti dell'"altro" ed in particolar modo della persona straniera. A tal proposito vedasi lo scritto del sociologo Z. Bauman, *Stranieri alle porte*, Bari, Laterza, 2018.

27. M. Consito, *La tutela amministrativa del migrante involontario*, Napoli, Jovene, 2016, p. 57 ss.; in giurisprudenza vedasi Corte cost., 25.07.2011, n. 245; Corte cost., 22.10.2010, n. 299.

28. S. Melorio, *Da mostri a fantasmi. I Migranti tra stereotipi negativi ed indifferenza umanitaria*, in *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di H.C. Casavola, Torino, Giappichelli, 2021, p. 74, in cui l'Autrice sottolinea come la pericolosità viene individuata in re ipsa, inserendo la disciplina dei migranti negli interventi legislativi denominati "pacchetto sicurezza", "decreto sicurezza Salvini". Ciò ha alimentato una percezione dell'insicurezza quale conseguenza del fenomeno migratorio diversa da quella reale che influenza tutt'ora le scelte poste in essere dall'Amministrazione nel regolamentare l'accesso, la permanenza e l'espulsione degli stranieri.

29. Si condivide la riflessione del sociologo italiano A. Dal Lago, *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2004, p. 74 ss., secondo cui si assiste ad un processo di «costruzione tautologica della paura», perpetrata dai *mass media* e della classe politica, che nasce dalla convinzione che gli stranieri siano una minaccia per i cittadini. Sul tema anche R. Cornelli, *Paura ordine e modernità*, Milano, Giuffrè, 2008.

30. Sulle garanzie partecipative in materia migratoria si veda A. Bonomo, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in questa Rivista, n. 2.2022; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza, la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive internazionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 75 ss., sostiene come si assiste ad una diversificazione nell'attribuzioni di determinati diritti in ragione del titolo di soggiorno, riconoscendo solo a determinate categorie di stranieri un ventaglio di diritti più ampio. Sul punto si veda anche D. Vese, *Lo stato di eccezione del migrante. Note critiche sulla condizione dello straniero nel diritto amministrativo*, in *Immigrazioni e diritti fondamentali*, a cura di F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino, Torino 2019, p. 430 ss.

31. Si veda, ad esempio, Trib. Milano, ord. ex art. 700 c.p.c., 4.04.2023, ricorso n. 6778 del 2023, e i numerosi e recenti articoli di stampa tra cui: <https://www.lifegate.it/milano-via-cagni-richiedenti-asilo/>; <https://www.meltingpot.org/2022/07/diritto-di-asilo-ostacolato-e-sanzioni-alle-persone-in-coda-in-questura-a-milano/>; <https://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/folla-tensione-ufficio-stranieri-1.8524478/>; <https://naga.it/2023/05/16/la-richiesta-dasilo-a-milano-commento-alle-ordinanze-del-tribunale-di-milano/>.

negativamente sulla persona straniera in quanto, comporta, di diritto, effetti svantaggiosi come l'espulsione amministrativa³². Questo in quanto il mancato accesso degli stranieri agli uffici delle questure entro il termine per la presentazione delle domande di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno, previsto dall'art. 5 TU³³, diventa il presupposto per l'adozione del provvedimento amministrativo di espulsione disposto dal prefetto, così come previsto dall'art. 13, comma 2 lett. b) TU. Dunque, spesso, nelle ipotesi di richiesta di protezione internazionale viene impedito il diritto a formalizzare la domanda, trattandosi tra l'altro di diritto fondamentale tutelato dagli artt. 2 e 10 Cost., e di conseguenza di fruire del sistema di accoglienza. Tale impedimento, come già anticipato, comporta il perpetuarsi della condizione di irregolarità sul territorio dello Stato, con il rischio di espulsione³⁴. A tal proposito, va certamente sottolineata l'importanza dei provvedimenti di urgenza ex art. 700 c.p.c. attraverso i quali si consente al giudice ordinario, nelle ipotesi sottoposte alla sua giurisdizione, di adottare, in sede cautelare, un provvedimento di urgenza utile a rimediare ai ritardi e agli impedimenti, nonché strumentale all'accertamento della lesione del proprio diritto soggettivo e mediante il quale si ordina all'amministrazione di adottare tempestivamente ogni atto utile al fine di rimuovere il pregiudizio in attesa del giudizio di merito³⁵.

Per dare maggiore sistematicità alla trattazione, poi, tali procedimenti sono stati suddivisi distinguendo quelli caratterizzati da un'esplicita previsione normativa dei termini, da quelli in cui è lo stesso legislatore ad essersi in prima battuta astenuto dal definire un termine certo di conclusione dell'azione amministrativa.

2.1. Dall'ingresso al soggiorno: un'analisi dei termini per il rilascio dei visti di ingresso e per l'ottenimento e il rinnovo del permesso di soggiorno e del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo

Partendo dai procedimenti aventi un termine individuato *ex lege*, vanno analizzati, senza alcuna presunzione di esaustività, quello per il rilascio del visto di ingresso nonché quello per l'ottenimento del permesso di soggiorno. Questi due provvedimenti risultano essere strettamente connessi, in quanto la durata e i motivi del soggiorno sono strettamente correlati a quelli del visto di ingresso.

32. L'art. 13 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, alla lett. b) prevede espressamente l'espulsione amministrativa quale conseguenza del ritardo nella richiesta del permesso di soggiorno, salvo che lo stesso sia dipeso da forza maggiore.

33. 8 giorni lavorativi dall'ingresso per le domande di permesso di soggiorno e 60 giorni prima della scadenza del permesso di soggiorno per la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

34. A tal proposito si veda la recente giurisprudenza Trib. Milano, ord. ex art. 700 c.p.c., 5.04.2023, ricorso n. 6778 del 2023 e Trib. Milano, ord. ex art. 700 c.p.c., 28.03.2023, ricorso n. 8683 del 2023, nelle quali viene affermato come vi sia un'assenza di discrezionalità in capo alla questure le quali – senza poter richiedere la prova della sussistenza di elementi non necessari o ulteriori adempimenti non previsti a tal fine dal legislatore – sono chiamate a ricevere la richiesta di protezione a fronte della semplice manifestazione della volontà del cittadino straniero di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

35. In giurisprudenza si vedano da ultimo Trib. Milano, ord. ex art. 700 c.p.c., 5.04.2023, ricorso n. 6778 del 2023; Trib. Milano, ord. ex art. 700 c.p.c., 5.04.2023, ricorso n. 10745 del 2023; Trib. Torino, ord. ex art. 700 c.p.c., 1.4.2020, ricorso n. 5262.

Il visto d'ingresso è un atto amministrativo, di natura autorizzatoria³⁶, rilasciato dalle Rappresentanze consolari italiane all'estero, con il quale si consente il transito e il soggiorno per un determinato periodo di tempo³⁷. In particolare, si tratta di un procedimento ad istanza di parte e che prende avvio dalla presentazione della domanda, redatta su un modello *standard*, che di norma deve avvenire non prima di sei mesi e non oltre quindici giorni dall'inizio del viaggio³⁸.

Come è stato sottolineato, all'autorità consolare spetta una valutazione amministrativa complessa, che si basa sulla verifica del soddisfacimento da parte della persona straniera delle condizioni d'ingresso di cui agli artt. 6 del codice frontiere Schengen e 4 del TU³⁹. Tale valutazione, al pari di quella per il rilascio del permesso di soggiorno, presenta carattere di promiscuità, essendo previste sia valutazioni di natura vincolata, sia di natura ampiamente discrezionale⁴⁰.

Il procedimento per il rilascio del visto dovrebbe concludersi, con l'adozione di un provvedimento redatto in una lingua comprensibile alla persona straniera, entro quindici giorni, prorogabili per altri sessanta⁴¹ per quanto concerne ai visti Schengen, mentre il termine può arrivare fino a novanta giorni per i visti nazionali⁴² e dipende, in quest'ultimo caso, dalla situazione giuridica sottostante alla richiesta da parte dello straniero⁴³.

Per quanto concerne invece il permesso di soggiorno, questo può essere definito come l'autorizzazione amministrativa, rilasciata dalla questura della Provincia in cui si trova la persona straniera, con cui si consente lo stesso a soggiornare nel territorio nazionale in condizioni di regolarità⁴⁴.

36. Sulla differenza tra natura autorizzatoria e concessoria dell'atto amministrativo si veda O. Ranelletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative, in *Giur. it.*, 1894, p. 7 ss.; più recentemente si veda C. Vivani, *Introduzioni allo studio delle autorizzazioni amministrative*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 11 ss. Secondo gli autori, l'autorizzazione si distingue dalla concessione in quanto è idonea a rimuovere un limite all'esercizio di un diritto preesistente, mentre le concessioni assolvono alla funzione di creazione di un nuovo diritto in capo al soggetto destinatario dell'attività amministrativa.

37. In particolare, occorre precisare che la normativa europea prevede quattro tipi di visto con durate diverse, che vanno da un periodo di 5 giorni (visti A e B) fino ad un periodo superiore a 90 giorni (visto D). Per un approfondimento si veda G. Del Turco, *Le procedure autorizzatorie pre-ingresso dei cittadini extraUE: quale giusto procedimento?*, in questa *Rivista*, n. 2.2022, p. 174 ss.

38. Art.9, § 1, codice visti, così come modificato dall'art. 1, § 7, del reg. 2019/1155/UE.

39. In particolare, l'autorità amministrativa deve verificare i) il possesso del passaporto o di altro documento in corso di validità; ii) il possesso di idonea documentazione volta a confermare lo scopo e la durata del soggiorno, oltre alla disponibilità di mezzi sufficienti per la durata del soggiorno e per il rientro nel Paese d'origine; iii) l'assenza di segnalazione nel SIS; iv) che il richiedente non sia una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza o la salute pubblica, o per le relazioni internazionali di uno degli Stati membri; v) che non sussistano condanne, anche non definitive, per i reati individuati in maniera tassativa dall'art. 4, comma 3, TU.

40. A tal proposito si veda G. Del Turco, *Le procedure autorizzatorie pre-ingresso dei cittadini extraUE: quale giusto procedimento?*, cit., p. 177.

41. Art. 23, codice visti.

42. Art. 5, comma 8, d.p.r. n. 394/1999.

43. Ad esempio, per quanto concerne il visto per il ricongiungimento familiare, l'art. 5, comma 2, del d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, sancisce una priorità di tali richieste rispetto ad altre in quanto si tratterebbe di un provvedimento privo di discrezionalità entrando in gioco il diritto fondamentale all'unità familiare. Infatti, l'art. 6, comma 5, d.p.r. n. 394/1999, prevede che il visto per ricongiungimento familiare sia rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta. Questo in quanto una parte importante delle verifiche amministrative sono state precedentemente effettuate in Italia dalla PA prima del rilascio del nulla-osta al ricongiungimento familiare e del nulla-osta al lavoro. Lo stesso termine si applica alle richieste di visto per motivi lavorativi, così come disciplinato dall'art. 31, comma 8, del medesimo d.p.r. n. 394/1999.

44. G. Savio, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021, p. 23.

In linea generale, la disciplina del permesso di soggiorno è indicata all'art. 5 TU, mentre altre disposizioni contengono le discipline specifiche dei singoli titoli di soggiorno. In ogni caso, è stato sostenuto come i procedimenti concernenti il soggiorno regolare nel territorio dello Stato italiano presentano, come detto, carattere promiscuo⁴⁵. Da un lato, infatti, si caratterizzano come prodromici all'esercizio di un potere vincolato, cioè limitato al mero accertamento dei presupposti determinati dalla legge, come per esempio il regolare ingresso dello straniero nello Stato⁴⁶. Dall'altro, ove entrino in gioco la valutazione circa la pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico e le valutazioni sulla rilevanza dei rapporti familiari emerge un margine di discrezionalità nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione⁴⁷. Partendo proprio da quest'ultimo aspetto, occorre sottolineare come autorevole dottrina abbia correttamente sostenuto che non si tratterebbe di un potere di natura discrezionale, in quanto, in relazione alla valutazione della pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico, non sussisterebbe una ponderazione tra gli interessi in gioco⁴⁸. È stato infatti evidenziato come la graduazione degli interessi sia già stata effettuata *ex ante* dal legislatore, laddove l'interesse privato della persona straniera alle esigenze personali, familiari e sociali, prevale sull'interesse pubblico alla sicurezza, impedendo il diniego del permesso di soggiorno⁴⁹.

Ciò posto, il procedimento amministrativo per il rilascio del titolo di soggiorno, così come per il suo rinnovo, è sempre e naturalmente un procedimento ad istanza di parte. Per quanto concerne la prima ipotesi, tutti gli stranieri sono tenuti a richiedere il rilascio del permesso di soggiorno entro un termine (perentorio) di otto giorni lavorativi dall'ingresso nel territorio dello Stato, pena l'espulsione amministrativa, salvo i casi di forza maggiore⁵⁰. In relazione al rinnovo⁵¹, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TU, la persona straniera è sempre tenuta a farne richiesta al questore della Provincia in cui dimora almeno sessanta giorni prima della sua scadenza. Tali procedimenti devono (dovrebbero) concludersi entro 60 giorni dal loro avvio, a seguito delle modifiche apportate all'art. 5, comma 9, d.lgs. 286/1998

45. S. D'antonio, Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano, in Riv. trim. dir. proc. amm., 2.2017, p. 534 ss.

46. L'art. 5, comma 1, TU prescrive che possono soggiornare in Italia gli stranieri entrati regolarmente. In questo senso nasce una stretta correlazione tra ingresso e soggiorno, tant'è che anche la durata e i motivi del permesso di soggiorno sono strettamente connessi a quelli del visto d'ingresso.

47. S. D'antonio, Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano, cit., p. 534 ss.; A. Bonomo, Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative, cit., p.168. In giurisprudenza, tra le tante, Cons. St., sez. III, 9.09.2016, n.3841, Tar Lazio, Roma, sez. II quater, 27.09.2016.

48. M. Savino, La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori, cit., p. 241 ss.; in tema di ordine pubblico si veda anche M. Consito, La tutela amministrativa del migrante involontario, cit., p. 39 ss.

49. Sul punto A. Cassatella, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 3.2017, p. 849 ss.; si veda anche M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., p. 246 ss., che sottolinea come, in relazione alle istanze di ricongiungimento familiare, il legislatore europeo abbia imposto a quello interno di «contemperare» l'interesse primario alla salvaguardia dell'ordine pubblico con l'interesse del privato nel soggiornare nel territorio dello Stato in virtù del diritto fondamentale del rispetto della vita familiare, garantito dall'art. 8 CEDU. Si veda, inoltre, Corte cost., 3.07.2012, n. 202, nella quale è stato affermato che la discrezionalità riconosciuta in capo al legislatore nella regolamentazione del soggiorno e dell'ingresso non è assoluta, dovendo questa rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto nelle ipotesi in cui la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino.

50. Art. 13, comma 2, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. In giurisprudenza, si veda, tra le tante, Cass. SU., 20.05.2003, n. 7892.

51. A tal proposito, va ricordato come il recente art. 4 del d.l. 10 marzo 2023, n. 20, abbia modificato in parte l'art. 5 TU introducendo una nuova durata del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoratori subordinati, per lavoratori autonomi e per il ricongiungimento familiare pari a tre anni.

dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 140⁵². A tal proposito, in consonanza con quanto avviene per il termine nel procedimento amministrativo in generale, anche quest'ultimo termine ha carattere ordinatorio⁵³ e pertanto non esaurisce l'esercizio del potere da parte dell'amministrazione consentendone, dunque, un esercizio tardivo⁵⁴.

Ora, nel ragionare sull'adeguatezza dei termini e sul loro rispetto, va ribadito come la decisione sul rilascio del permesso di soggiorno sia da configurarsi come attività prettamente di natura vincolata, in quanto consiste in una mera attività di accertamento, fatta eccezione per le ipotesi in cui viene in gioco la valutazione circa la pericolosità sociale dello straniero e solo con riferimento all'ordine pubblico nazionale, ma non anche per la sicurezza nazionale e per le relazioni internazionali⁵⁵. Questa valutazione, se in altre materie si fonda su un giudizio prognostico di pericolosità sociale, comunque basato su presupposti legislativi e su regole specialistiche⁵⁶, per il diritto dell'immigrazione ciò non accade, in quanto l'amministrazione fonda la sua decisione sul medesimo giudizio prognostico, senonché privo di alcun riferimento normativo⁵⁷. Tale giudizio appare reso più complesso, dunque, dalla totale assenza di parametri normativi⁵⁸ e questo incide negativamente sulla

52. Originariamente il termine previsto era di venti giorni.

53. Cons. St., 22.12.2017, n. 6026 ha chiarito che l'intervenuta adozione del provvedimento oltre il termine di sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza non influisce sulla legittimità del provvedimento, poiché la legge (art. 5, comma 9, d.lgs. n. 286 del 1998) non riconnette alcuna conseguenza al mancato rispetto di questo termine che, pertanto, è da ritenersi di carattere ordinatorio. Cfr. Cons. St. 28.12.2022, n. 11496.

54. G. Savio, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, cit., p. 24.

55. In quest'ultimo caso, cioè in riferimento alle relazioni internazionali, infatti, il comma 6 dell'art. 4 TU, consente all'amministrazione di negare la richiesta solo nel caso in cui la persona straniera sia stata segnalata da altri Paesi con cui l'Italia ha concluso accordi. In riferimento alla sicurezza nazionale, invece, T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, 2010, Bologna, Bonomo, p. 83 ss., ritiene che la nozione di sicurezza sia assorbita dalla nozione di ordine pubblico. Sul punto anche M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., p. 230.

56. Si pensi, ad esempio, alle regole della scienza criminologica, o quanto previsto dall'art. 202 c.p. in tema di applicabilità delle misure di sicurezza, così come evidenziato da M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., p. 239. Si veda anche, F. Clementi, M. Savino, *L'ordine pubblico*, in *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini, A. Pioggia, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 284.

57. M. Savino, *op. cit.*, p. 238 ss., sottolinea come di fondo a tale scelta vi sia l'identificazione tra ordine pubblico e ragion di Stato. A tal proposito, secondo M. Consito, *La tutela amministrativa del migrante involontario*, cit., pp. 67 ss., devono necessariamente essere considerati i diritti fondamentali della persona che entrano in gioco in questi procedimenti. Di conseguenza, è imposto all'amministrazione di dar conto, attraverso un'analisi complessiva della condotta dello straniero, della pericolosità che comporterebbe l'inserimento della persona straniera nella società. Ciò, però, non può fondarsi su ragioni di prevenzione generale o sulla presenza di una condanna penale ma, al contrario, la valutazione deve essere caratterizzata dalla proporzionalità e dalla ragionevolezza, al fine di consentire una verifica giudiziale. Infatti, è sottolineato come non spetterebbe all'amministrazione verificare la proporzionalità della scelta bensì al giudice, sul punto F. Trimarchi Banfi, *Canone di proporzionalità e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2.2016, p. 361 ss. Inoltre, è stato detto come queste valutazioni prognostiche di pericolosità sociale possono facilmente scivolare verso «un'arbitraria amministrazione del sospetto», con la conseguente necessità di delimitare la discrezionalità spettante all'amministrazione. Sul punto B. Tonoletti, *Ordine pubblico e sicurezza*, in *Enc. dir., Le funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p.793. È stato, per ultimo, sottolineato come al fine di scongiurare le possibili conseguenze negative dovute a tale valutazione, appaia necessario che il pericolo stesso per l'ordine pubblico si riferisca a condotte in concreto (e non presunte) idonee a produrre pericolo, a tal proposito si veda G. Caia, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2003, p. 284.

58. Recentissimamente Corte cost., 8.05.2023, n. 88 ha ritenuto illegittimo il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per motivi di lavoro in caso di condanna per fatti di lieve entità. A tal proposito, più volte, inoltre, il giudice ordinario è intervenuto indicando ulteriori criteri per la valutazione di pericolosità della persona straniera. A tal proposito si veda, Cass., sez. I, ord., 3.09.2021, n. 23930, con la quale il giudice ha ritenuto non sufficienti due condanne per traffico di sostanze stupefacenti per ritenere pericolosa la persona straniera e per negargli, di conseguenza, il permesso di soggiorno

durata del procedimento in questione. Pertanto, viste le difficoltà del giudizio di pericolosità, raramente il termine procedimentale indicato dalla norma, in virtù anche del suo carattere ordinatorio, viene rispettato da parte delle questure.

Ipotesi che merita considerazione a sé stante è quella del procedimento per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

L'art. 9 TU, totalmente riformulato ad opera del d.lgs. 8 gennaio 2003, n. 2007, in attuazione della direttiva 2003/109/CE, pone delle differenze significative rispetto al permesso di soggiorno disciplinato dall'art. 5 TU, in particolar modo per quanto riguarda il termine di conclusione del procedimento. È importante evidenziare, innanzitutto, che il titolo di soggiorno in questione non scade, ma è sottoposto ad un aggiornamento decennale⁵⁹, quindi, a differenza degli altri titoli di soggiorno, può essere revocato solo in presenza delle condizioni tassative indicate al comma 4 dell'art. 9 TU⁶⁰.

Anche in questo caso, siamo dinnanzi ad un procedimento ad istanza di parte e spetta all'amministrazione valutare, ai fini del rilascio, la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge: che lo straniero abbia soggiornato per almeno cinque anni nel territorio italiano, che abbia a disposizione un reddito idoneo al sostentamento⁶¹ e un alloggio adeguato, oltre al superamento di un *test* di conoscenza della lingua⁶². In secondo luogo, dovrà poi valutare la pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico e per la sicurezza dello Stato⁶³. Tale valutazione si fonda principalmente su due criteri individuati esplicitamente dal legislatore: l'appartenenza ad una categoria pericolosa di persone cui si applicano le misure di prevenzione⁶⁴ e la sussistenza di eventuali condanne, anche non definitive, per alcuni reati⁶⁵. Occorre precisare, però, che il legislatore, con la solita vaghezza, ha previsto che la pericolosità non si limiti «solo» ma «anche» alla valutazione delle ipotesi precedentemente

richiesto. Sul punto anche, Cass., 25.11.2015, n. 24084; Cass. 31.07.2019, n. 20692; Cass. 27.07.2022, n. 23423; Cass., ord., 28.10.2022, n. 32058.

59. A norma dell'art. 9, comma 2, d.lgs. 286/1998, così come modificato dall'art. 15, comma 1, della legge europea 23.12.2021, n. 238, per gli stranieri minori di anni diciotto l'aggiornamento è quinquennale. Per un primo commento a tale intervento legislativo si veda P. Bonetti, *Osservatorio italiano*, in questa *Rivista*, n. 1.2022, il quale sottolinea come la durata a tempo determinato del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo comporta un enorme disagio per la condizione di vita di milioni di stranieri, i quali saranno costretti alle lunghissime file presso le questure ed infinite attese per l'ottenimento del titolo. A tal proposito R. Cerchi, *L'aggiornamento o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo tra norme vigenti e cattive pratiche amministrative*, in *Annuario ADiM Blog*, 2020, p. 177, afferma che laddove all'amministrazione sia consentito il potere di accertare, in sede di rinnovo, la sussistenza dei requisiti per il rilascio originario, allora si tratterebbe di un titolo a tempo determinato con una durata più lunga rispetto a quello ordinario e pertanto senza il conferimento di un diritto al soggiorno permanente.

60. I giudici delle leggi hanno evidenziato come il permesso di soggiorno *ex art. 9 TU*, consente una maggiore integrazione degli stranieri titolari dello stesso, rispetto al possessore di un permesso di soggiorno *ex art. 5 TU*, in quanto non caratterizzato dalla provvisorietà. Corte. cost., 15.03.2019, n. 50.

61. Pari a 6079,45 € per l'anno 2022.

62. Art. 9, commi 1 e 2 *bis*, TU.

63. Art. 9, comma 4, TU.

64. In questo caso, M. Savino, *La libertà degli altri*, cit, p. 250, sottolinea come, a differenza della disciplina generale *ex art. 5 TU*, vi sia una «transizione» dall'area della discrezionalità amministrativa a quella della discrezionalità tecnica.

65. L'art. 9, comma 4, TU, rinvia all'art. 380 c.p. e all'art. 381 c.p., in quest'ultimo caso limitatamente ai delitti dolosi. Occorre sottolineare come la Corte costituzionale, in riferimento alla tutela della famiglia e dei minori assicurata dalla Costituzione stessa, ha più volte sottolineato che ogni decisione sul rilascio o sul rinnovo del permesso di soggiorno di chi abbia legami familiari in Italia debba fondarsi su una attenta ponderazione della pericolosità concreta e attuale dello straniero condannato, senza che il permesso di soggiorno possa essere negato automaticamente, in forza del solo rilievo della subita condanna per determinati reati. Corte cost., 3.07.2013, n. 202; si veda pure M. Nocelli, *Il diritto dell'immigrazione davanti al G.A.*, in federalismi.it, p. 23.

indicate, lasciando così immutate le considerazioni svolte in precedenza circa il permesso di soggiorno *ex art. 5 TU*.

Tuttavia, proprio a circoscrivere i poteri pubblici alla luce della più consolidata presenza dello straniero sul territorio nazionale, i giudici amministrativi hanno di frequente evidenziato come la gravità dei precedenti penali riportati dallo straniero e la prevalenza delle esigenze di sicurezza pubblica non possano esentare l'amministrazione dal fondare i propri atti su un motivato bilanciamento con gli elementi favorevoli rappresentati dallo straniero e, quindi, su «un'effettiva ponderazione comparativa tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'ordine e della sicurezza e l'interesse dello straniero ad integrarsi nel tessuto sociale»⁶⁶.

L'amministrazione competente, così come previsto dal comma 2 dell'art. 9 TU, è tenuta a svolgere tale valutazione – ove necessaria – e a concludere il procedimento con il rilascio del permesso di soggiorno entro novanta giorni; anche in questo caso il termine è non perentorio, non essendo correlato ad alcuna decadenza e non incidendo la sua violazione sulla legittimità del provvedimento amministrativo tardivo⁶⁷.

Nasce, dunque, una questione relativa alla permanenza o meno della condizione di regolarità del soggiorno nel caso di inerzia da parte dell'amministrazione nelle ipotesi di richiesta di rinnovo del permesso. Infatti, tale questione è risolta espressamente dal legislatore solo in relazione al permesso di soggiorno per lavoro subordinato, laddove il comma 9-*bis* dell'art. 5, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, afferma che in pendenza del procedimento amministrativo per il rilascio o per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, anche laddove non venga rispettato il termine di sessanta giorni, si consente al lavoratore straniero di soggiornare legittimamente nel territorio dello Stato e svolgere temporaneamente l'attività lavorativa fino ad eventuale comunicazione dei motivi ostativi rilasciata dall'autorità di pubblica sicurezza⁶⁸. In linea generale, il mero possesso della ricevuta (“cedola”) attestante la presentazione della domanda, consente il mantenimento della regolarità del soggiorno, in pendenza del procedimento tardivo di rinnovo. A tal proposito, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che pure la semplice richiesta di appuntamento per la presentazione dei documenti necessari al rinnovo equivale alla presentazione della domanda⁶⁹. Inoltre, va sottolineato come l'art. 5 al comma 9-*bis* si riferisce esplicitamente soltanto ai richiedenti di un permesso per lavoro subordinato e vi è stato, pertanto, il dubbio sulla possibilità di estendere tale normativa anche ai richiedenti di un permesso di soggiorno per motivi familiari. Dubbio al quale ha dato risposta il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una nota congiunta emessa in data 7.05.2018, equiparando, sotto questo punto di vista, il permesso di soggiorno per motivi di lavoro a quello per motivi familiari in quanto

66. Con. St., sez. III, 22.07.2022, n. 6423; Cons. St., sez. III, 19.08.2022, n. 7314; Cons. St., sez. III, 23.07.2018, n. 4455.

67. Tar Lombardia, Milano, sez. I, 2.01.2020, n. 6.

68. Sull'obbligatorietà del preavviso di rigetto, *ex art. 10-bis l. 241/1990* si veda Cons. St., sez. III, 19.05.2016, n. 3695/2016.

69. In questi termini, Tar Lazio, sez. I-*quater*, 4.06.2010, n. 15340. L'art. 5 al comma 9-*bis* si riferisce esplicitamente soltanto ai richiedenti di un permesso per lavoro subordinato e vi era, pertanto, il dubbio sulla possibilità di estenderla anche ai richiedenti di un permesso di soggiorno per motivi familiari. Dubbio al quale ha dato risposta il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una nota congiunta emessa in data 7.05.2018, equiparando, sotto questo punto di vista, il permesso di soggiorno per motivi di lavoro a quello per motivi familiari in quanto consente allo straniero di svolgere attività lavorativa senza la necessità di ottenere anche un permesso per lavoro subordinato.

consente allo straniero di svolgere attività lavorativa senza la necessità di ottenere anche un permesso per lavoro subordinato⁷⁰.

Per quanto i ritardi amministrativi non precludano la permanenza dello straniero nel territorio italiano, ciò non giustifica che, ad esempio, la legittima esigenza di rinnovare il proprio permesso di soggiorno scaduto si traduca, a causa dell'inerzia delle amministrazioni, in un vero e proprio *tour de force*, dando inizio a un procedimento amministrativo privo di termini effettivi. Nella prassi il ritardo, talvolta, supera anche di un anno e mezzo il termine previsto dalla legge per il rilascio del documento di soggiorno⁷¹. La conseguenza del ritardo incide in particolar modo sulla durata del rinnovo, poiché il periodo di validità del permesso rinnovato non decorre dal momento dell'effettivo rilascio dello stesso, bensì, paradossalmente, dalla data della richiesta, venendo così conteggiato anche il periodo di ritardo dovuto all'inerzia dell'amministrazione anche se, effettivamente, lo straniero non risulta in possesso del documento richiesto. Di conseguenza, lo straniero sarà a breve costretto ad avviare un nuovo procedimento di rinnovo posto che il permesso ricevuto potrebbe già essere incorso nella scadenza, seppur appena rilasciato.

Ancora, il mancato rispetto dei termini nei procedimenti concernenti il rilascio del permesso di soggiorno ha immediate conseguenze sulla libertà di movimento dello straniero. In pendenza del procedimento, infatti, una volta rilasciata la ricevuta attestante la presentazione dell'istanza, è possibile tornare al proprio Paese d'origine solo ed esclusivamente con voli diretti, e dunque senza scali nell'Area Schengen, in quanto tale documento dispiega la propria validità solo nel territorio dello Stato italiano e dunque non viene riconosciuto da altri Paesi. Come anticipato, ciò chiaramente comporta una limitazione della libertà di movimento e di circolazione, e dunque l'impossibilità per lo straniero richiedente di muoversi nell'ambito del territorio europeo, impedimento che può configurare un'ulteriore limitazione nel coltivare relazioni familiari e affettive⁷². In tal senso, più volte è intervenuta la Corte costituzionale affermando che gli stranieri (di qualunque tipo) «devono essere equiparati in modo pieno quanto al riconoscimento ed alla tutela effettiva dei diritti fondamentali»⁷³.

Molto spesso, poi, ad essere afflitti dall'azione tardiva dell'amministrazione sono soggetti che hanno solidamente avviato i percorsi di integrazione nel contesto socioeconomico del Paese, e perciò questi ritardi, rappresentando una compromissione delle loro facoltà in forza di una auspicata "sicurezza" nazionale, non fanno altro che comunicare loro un senso di esclusione e instabilità che ne rallenta i processi di piena inclusione, alimentando, piuttosto che contrastando, fratture e tensioni sociali. Ciò in quanto, a parere di chi scrive, la condizione precaria in cui si trovano gli stranieri e il perenne assoggettamento degli stessi a continui procedimenti amministrativi restringono, in maniera evidente i diritti fondamentali, determinando un diritto «speciale» degli stranieri in cui

70. Occorre sottolineare che, in riferimento al permesso di soggiorno *ex art.* 19, comma 1, TU, e così come evidenziato dalla recente giurisprudenza (Trib. Bologna, n.r.g. 14115 del 2022, ordinanza *ex art.* 700 c.p.c.), la mera ricevuta non consente al richiedente di poter lavorare per assenza di norme che consentono questa possibilità; di iscriversi al Servizio sanitario nazionale e di effettuare l'iscrizione anagrafica.

71. A titolo meramente esemplificativo si vedano Tar Sicilia, sez. III, 23.01.2023, n. 126; Tar Lombardia, sez. IV, 25.11.2022, n. 2630; Tar Campania, Napoli, 4.02.2022, n. 787; Tar Lazio, Roma, sez. I, 17.09.2022, n. 736.

72. In questi termini, Tar Sicilia, Palermo, sez. IV, 19.01.2015, n. 179 in una delle rare ipotesi di riconoscimento del risarcimento del danno da ritardo.

73. Corte cost., 30.07.2008, n. 306; 8.07.2010, n. 249; sul punto anche P. Bonetti, *Diritti fondamentali degli stranieri in Adir, L'altro diritto*, 2011, p. 2 ss.

l'eccezione, spesso, diviene la regola⁷⁴. Si pensi, ad esempio, al titolare di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro che ha già maturato i requisiti per il riconoscimento del permesso per soggiornanti di lungo periodo e che, a causa dell'eccessivo dilatarsi del procedimento amministrativo, si trova preclusa – nelle ingiustificate more del procedimento – la partecipazione ad alcuni concorsi per l'impiego presso le pubbliche amministrazioni⁷⁵, o impedito l'accesso a prestazioni assistenziali per cui è richiesta la lunga residenza, compreso, ad esempio l'ottenimento del Reddito di cittadinanza. Si tratta, infatti, di tutte quelle prestazioni sociali e assistenziali che fuoriescono dal nocciolo duro dei diritti fondamentali tali per cui la giurisprudenza costituzionale ha più volte sostenuto che debba sussistere una sorta di radicamento territoriale strettamente connesso alla durata del soggiorno⁷⁶.

Alla luce di quanto appena esposto, pare dunque ampiamente giustificata la posizione della giurisprudenza amministrativa che, da tempo e nonostante la non perentorietà dei termini di conclusione dei procedimenti sopramenzionati, ha riconosciuto come ingiustificato l'inadempimento dell'amministrazione nel rilascio del permesso di soggiorno⁷⁷, sottolineando come una eccessiva dilatazione dei termini procedurali in assenza di una esplicita e valida ragione concretizza un irragionevole rinvio *sine die* del provvedimento risultante dal procedimento che si ha l'obbligo di concludere⁷⁸. Questi ritardi pongono in evidenza, oltre che una violazione del principio di buon andamento, l'opacità dell'azione amministrativa da parte delle articolazioni periferiche del Ministero dell'interno, che contrasta con la tendenza sempre più frequente del nostro legislatore a rafforzare i principi di trasparenza e di celerità dell'azione amministrativa.

74. Parla di un «diritto speciale dello straniero» A. Caputo, Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche securitarie e populismo penale, in *Ius migrandi*, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia, a cura di N. Giovannetti e N. Zorzella, Milano, Francoangeli, 2020, p. 175 ss.

75. Art. 38 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii. Si veda, inoltre, M. Gnes, Oltre la cittadinanza nazionale. L'accesso alla funzione pubblica dei cittadini stranieri, in *Gli stranieri*, 2.2012, p. 34 ss.; M. Poli, Stranieri e diritto di accesso all'impiego pubblico, in *Giurisprudenza amministrativa*, III, 2008 p. 7 ss.; V. Marcenò, Lo straniero e il pubblico impiego tra "privilegio" del cittadino e dignità al lavoro, in *Immigrazioni e diritti fondamentali*, a cura di F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino, Torino, 2019, p. 234 ss.

76. Sul punto L. Ronchetti, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, 3.2011; in giurisprudenza, Corte. cost., 17.07.2001, n. 252; 7.07.2010, n. 269. Per un approfondimento si veda l'opera di L. Galli, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, Giappichelli, p. 137 ss.; L. Galli, *Rethinking integration contracts, the role of administrative law in building an interclutural society*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 97; vedasi anche l'opera di M. Savino, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1.2017. Per un approfondimento sull'accesso al reddito di cittadinanza per gli stranieri lungo soggiornanti si segnala L. Galli, *Guaranteed minimum income and migrants' inclusion: the cases of Italy and Canada*, in *Italian journal public law*, 2019, p. 670 ss., il quale sottolinea come vi sia stato un'equiparazione del periodo di residenza nello Stato pari a quello richiesto per l'ottenimento della cittadinanza italiana ossia 10 anni.

77. Tar Roma, sez. II, 2.11.2011, n. 8390; Tar Napoli, sez. VI, 6.02.2020, n. 587; Tar Napoli, sez. VI, 1.09.2021, n. 5688.

78. Cons. St., sez. IV, 6.12.2019, n. 8349; Tar Campania, Salerno, sez. II, 2.02.2021 n. 300; Tar Marche, sez. I, 6.12.2021, n. 839.

2.2. *Uno sguardo al procedimento di esame delle domande di protezione internazionale*

In riferimento alle richieste di accesso alle misure di protezione internazionale, la giurisprudenza⁷⁹ sostiene che non trova applicazione il comma 4 dell'art. 2 l. n. 241/1990, in quanto per procedimenti «riguardanti l'immigrazione» devono esclusivamente intendersi quelli inerenti al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno. Nel caso specifico, il fatto che siano in gioco beni fondamentali come la vita, nonché l'integrità fisica e la salute dell'individuo, spiega la scelta di non far operare tale disciplina derogatoria. Un termine lungo di centottanta giorni, infatti, secondo il giudice amministrativo, priverebbe di ogni significato l'esigenza di tempestività espressamente richiesta dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 142/2015, nella parte in cui prevede che le misure di accoglienza «si applicano dal momento della manifestazione di chiedere la protezione internazionale».

D'altra parte, in relazione al procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, i tempi sono individuati in modo dettagliato dall'art. 27 del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, successivamente modificato dall'art. 25, comma 1, lett. t), del d.lgs. 142/2015. In linea generale si tratta di un procedimento ad istanza di parte che prende avvio con la presentazione della domanda presso l'ufficio di polizia di frontiera al momento dell'identificazione, ovvero alla questura competente in base al luogo in cui dimora il richiedente. Occorre precisare che, una volta presentata la domanda di protezione internazionale, la valutazione, caso per caso, compete alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Alla questura ricevente la domanda spetta sia la formalizzazione della stessa che la verbalizzazione delle dichiarazioni purché ricevute entro un termine di tre giorni dalla ricezione della richiesta⁸⁰. Deve sottolinearsi come le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale godano, in aggiunta, di un'ampia discrezionalità circa i tempi di conclusione del procedimento. Infatti, nonostante la delicatezza degli interessi in gioco e tenuto conto che tale procedimento è funzionale al riconoscimento dello *status* di rifugiato e del connesso diritto d'asilo, costituzionalmente garantito, i termini di conclusione del procedimento restano di natura non perentoria e, per di più, è lo stesso legislatore a garantire all'organo competente la possibilità di concludere l'esame della domanda potendo contare su ben tre proroghe⁸¹, introdotte dall' art. 25, comma 1, lett. t), del d.lgs. n. 142/2015⁸². L'art. 27, del d.lgs. n. 25/2008, commi 2, 3, 3-*bis*, infatti, consente alla Commissione competente di derogare il termine di trenta giorni sino a sei mesi, prorogabili per altri nove a loro volta prorogabili per altri tre. Tali proroghe sarebbero giustificate innanzitutto se correlate ad una adeguata motivazione circa il loro utilizzo, laddove si tenga conto dello scopo per il quale sono state introdotte, ossia per consentire un esame adeguato e completo delle domande. Il loro utilizzo

79. Tar Lombardia, Milano, sez. III, 23.01.2023, n. 209; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 30.12.2022, n. 2878 Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 16.12.2022, n. 2768; Tar Veneto, Venezia, sez. III, 16.06.2022, n. 1035.

80. È previsto che nel caso di un forte afflusso di arrivi il termine sia prorogato sino a dieci giorni.

81. Occorre precisare che, nelle more del procedimento, allo straniero richiedente protezione internazionale viene rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta d'asilo valido per sei mesi e rinnovabile fintantoché il procedimento non si sia concluso. Inoltre, l'art. 18 del d.lgs. 25/2008, esclude espressamente l'applicazione delle disposizioni in materia del rispetto del termine di conclusione del procedimento amministrativo ex art. 2, comma 2, l. 241/1990.

82. L'art. 27, del d.lgs. 25/2008, commi 2, 3, 3-*bis*, consente alla Commissione competente di derogare il termine di trenta giorni sino a sei mesi, prorogabili per altri nove a sua volta prorogabili per altri tre. Sull'eccezione dell'immigrazione nella disciplina generale del procedimento amministrativo, ed in particolare sul rispetto del termine di conclusione del procedimento, M. Consito, *I procedimenti amministrativi sul riconoscimento allo straniero degli status di protezione internazionale*, in *Dir. amm.*, 2.2017, p. 397.

però è finito per diventare la regola e non più l'eccezione, venendo utilizzate per far fronte al numero eccessivo, ma prevedibile, di domande.

In questo caso, dunque, può dirsi che l'amministrazione torna ad essere «signora del tempo del proprio agire»⁸³, laddove le molteplici proroghe rendono vano l'obbligo di concludere tempestivamente il procedimento amministrativo. Per contro, dalla direttiva europea emerge chiaramente come l'elemento temporale appaia centrale in questi procedimenti poiché «è nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile in merito alle domande di protezione internazionale»⁸⁴. Riemerge, dunque, come detto nelle pagine iniziali, la duplice valenza, pubblica e privata, che il termine del procedimento assume. Occorre, infatti, ricordare come la situazione giuridica soggettiva dello straniero richiedente la protezione internazionale sia configurabile come diritto soggettivo, e in particolare del diritto di asilo, rientrando nel novero dei diritti umani fondamentali tutelati dall'art. 2 Cost. e dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁸⁵, da cui deriva il diritto, oltre che ad un approfondito esame nel merito, ad un esame celere della richiesta. Tale situazione giuridica soggettiva appare idonea a ridurre il margine di discrezionalità amministrativa nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica. Infatti, il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate è previsto solo in capo al legislatore⁸⁶, indi per cui le proroghe riconosciute a livello legislativo devono ritenersi limitate a comprovate e motivate esigenze di completezza istruttoria, e non per fini diversi.

2.3. La procedura di emersione del lavoro irregolare: un necessario intervento giurisprudenziale

Passando ai procedimenti in materia di ingresso e soggiorno di stranieri privi di una previsione legislativa in merito al termine del procedimento, particolarmente rilevante, ai fini della presente ricerca, è il procedimento volto al rilascio del permesso di soggiorno per emersione del lavoro irregolare, ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Questa sanatoria⁸⁷ ha il fine di rendere noto, alla pubblica autorità, la sussistenza, in determinati settori⁸⁸, di un rapporto di lavoro in instaurato con cittadini extracomunitari che non sono in regola con le norme che disciplinano il soggiorno e la permanenza degli stranieri nel territorio nazionale.

Tale procedimento può essere avviato dal datore di lavoro presentando apposita istanza presso lo Sportello unico per l'immigrazione nel caso in cui questo voglia assumere un lavoratore extracomunitario già presente nel territorio o regolarizzare un rapporto

83. M. Clarich, Termine del procedimento e potere amministrativo, cit., p. 143.

84. Art. 18 Dir. 2013/ 32/ UE; sul punto anche A. Scognamiglio, Garanzie procedurali e diritto all'esame adeguato della domanda di protezione internazionale, con particolare riguardo all'ipotesi della "domanda manifestamente infondata", in *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di H. C. Casavola, Torino, Giappichelli, 2021, p. 236 ss.

85. In tal senso si veda Cass., SU, 9.09.2009, n. 19393; Cass. 27.11.2018, n. 30658; Cass., 11.12.2018, n. 32045; Cass., SU, 18.01.2022, n. 1390.

86. In termini simili Cass., 28.01.2022, n. 2716. Sul punto anche M. Savino, *La libertà degli altri*, cit., p. 255.

87. Il procedimento di emersione del lavoro irregolare deve essere necessariamente previsto da un provvedimento legislativo. Ad oggi, si sono avute cinque sanatorie rispettivamente negli anni 2002, 2006, 2009, 2012 e da ultimo nel 2020.

88. Agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse (art. 2135, comma 3, c.c.); assistenza alla persona per il datore di lavoro o per componenti della sua famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitino l'autosufficienza; lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare. L'elenco dettagliato delle attività è contenuto all'Allegato 1, art. 4, decreto Ministero dell'interno 27 maggio 2020, n. 137.

precedentemente iniziato. La regolarizzazione, in questo caso, dovrebbe essere conseguenza del rispetto dei requisiti previsti dalla legge, tra questi lo svolgimento di un'attività lavorativa nei settori individuati dalla normativa stessa. L'amministrazione, dunque, appare titolare di un potere vincolato, senza che le siano richieste comparazioni fra interessi o complesse valutazioni fattuali. Appaiono infatti sostanzialmente vincolate dalla legge le valutazioni di ammissibilità delle domande, basate sui requisiti soggettivi dei datori di lavoro,⁸⁹ e dei lavoratori. In quest'ultimo caso, l'amministrazione è chiamata ad accertare che lo straniero non sia stato destinatario di provvedimenti di espulsione⁹⁰; che non sia stato oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato e che non abbia riportato condanne, anche non definitive, per determinati reati contro la libertà personale o inerenti al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e agli stupefacenti.

Tale procedimento si caratterizza, come già accennato, per l'assenza di una puntuale indicazione normativa o regolamentare circa il termine di conclusione del procedimento.

Poiché la legge sul procedimento amministrativo, all'art. 2, comma 4, prevede che i termini di conclusione del procedimento non possono eccedere i centottanta giorni, con la sola esclusione dei «procedimenti di acquisto della cittadinanza e di quelli riguardanti l'immigrazione», la mancata previsione speciale, accompagnata dalla deroga espressa contenuta nella disciplina generale e residuale, sembrerebbe lasciare il tempo di conclusione di questo procedimento al mero arbitrio della pubblica autorità. A tal proposito, occorre ricordare che la giurisprudenza amministrativa è concorde nell'affermare che ogni procedimento debba avere un termine di conclusione certo, in quanto la mancata previsione impedisce una sostanziale impossibilità di attivare i rimedi giurisdizionali in materia di inerzia della pubblica amministrazione⁹¹. In relazione a questo tipo di procedimento, il Consiglio di Stato ha precisato come sia possibile individuare un implicito termine residuale massimo per la conclusione dei procedimenti in materia migratoria. Tale limite, coincide esattamente con quello dei centottanta giorni di cui all'art. 2, comma 4, della l. n. 241/1990, essendo ragionevole considerarlo come una sorta di soglia di "tolleranza" superata la quale è «doveroso accogliere la domanda avverso il silenzio serbato dall'amministrazione»⁹². Dunque, se da un lato l'intervento della giurisprudenza è sicuramente pregevole per avere individuato un termine decorso il quale lo straniero è legittimato a ricorrere contro il silenzio della PA, dall'altro, una parte della dottrina ha sollevato la condivisibile obiezione circa la costituzionalità della previsione di un termine così ampio⁹³. I menzionati centottanta giorni, infatti, superano ampiamente la durata prevista per altri procedimenti, sicuramente non meno complessi di quello in esame, come ad esempio quelli in materia ambientale⁹⁴, tenendo

89. È ritenuta inammissibile la domanda proposta da un datore di lavoro condannato, anche non definitivamente, negli ultimi cinque anni per i reati di favoreggiamento all'immigrazione clandestina; intermediazione illecita o sfruttamento del lavoro; per i reati previsti dall'art. 22, comma 12, TU.

90. Ex art. 13 TU.

91. Cons. St., sez. III, 12.04.2016, n. 1425; Cons. St., sez. III, 22.10.2021, n. 2326.

92. Cons. St., sez. III, 9.05.2022, n. 3578; Cons. St., sez. III, 10.05.2022, n. 3645; Cons. St., sez. III, 30.05.2022, n. 4294; Cons. St., sez. III, 10.05.2022, n. 3607; Cons. St., sez. III, 6.10.2022, n. 8576 secondo cui la mancata previsione del termine di conclusione del procedimento non consente all'amministrazione di «protrarre la decisione per un periodo illimitato: ciò sarebbe contrario ai principi che regolano l'esercizio dei pubblici poteri, a cominciare da quello di buon andamento di cui all'art. 97 Cost».

93. L. Viola, *op. cit.*, p. 362.

94. Ad esempio, si pensi, al procedimento di VIA c.d. «fast track» introdotto con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, il quale nonostante la complessità del procedimento in questione e il coinvolgimento di diverse pubbliche amministrazioni deve concludersi entro centosettacinque giorni.

conto, inoltre, che il procedimento di sanatoria si svolge totalmente in modalità digitale e nel quale l'esercizio del potere dell'amministrazione è limitato dalla legge stessa.

Pertanto, anche questo termine individuato dalla giurisprudenza appare lungi dall'essere rispettato nell'attività pratica dell'amministrazione. Guardando ai dati⁹⁵, infatti, su 220.000 richieste presentate per l'ottenimento del permesso di soggiorno, nell'anno 2020, ad oggi solo il 37% di queste hanno trovato risposta. Il ritardo, in questo caso, appare intollerabile, soprattutto considerato il già ampissimo termine individuato dalla giurisprudenza (6 mesi) e, ancor di più, la menzionata vincolatezza dell'azione amministrativa, con un soggetto pubblico semplicemente chiamato ad accertare o meno che vi siano situazioni oggettive di inammissibilità.

A tal proposito, solo di recente, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno con una circolare⁹⁶, dopo aver preso atto dell'orientamento giurisprudenziale precedentemente esposto e con lo scopo di favorire l'accelerazione delle numerose pratiche pendenti nonché di limitare le ipotesi di contenzioso, ha fornito ulteriori indicazioni che mirano dunque a ridurre il ritardo per la conclusione dei procedimenti in questione. In particolare, a tutte le pratiche inerenti alla procedura di emersione è consentito l'avanzamento alla fase di convocazione presso gli Sportelli unici dell'immigrazione, nelle ipotesi in cui queste si trovino in stallo a causa della mancata acquisizione dei pareri della questura territorialmente competente e dell'Ispettorato territoriale del lavoro, così come previsto dall'art. 103, comma 15, del d.l. n. 34/2020.

In conclusione, ancora una volta, si costringono i non cittadini a una condizione di incertezza che nel caso di specie risulta ancora più grave, prolungando la permanenza degli individui in quella condizione di irregolarità che l'istituto in analisi è chiamato a sanare. Di conseguenza, lo straniero in attesa di emersione continua, come ogni soggetto irregolarmente presente nel territorio, a non poter lasciare il territorio italiano sino alla conclusione del procedimento, oltre che, ad esempio, a subire una limitazione dei propri diritti sociali, tra cui quello del pieno accesso alle cure sanitarie (ledendo, quindi, anche il più ampio diritto alla salute, costituzionalmente riconosciuto come fondamentale)⁹⁷.

Di fronte a tempi così lunghi, l'incertezza e gli ostacoli burocratici non fanno altro che scoraggiare lo straniero, ma anche il datore di lavoro, nell'affrontare una così tortuosa vicenda amministrativa, causando, di conseguenza una perdita di fiducia nella pubblica amministrazione italiana.

2.4. Acquisto della cittadinanza italiana: tra intempestività dell'azione amministrativa e inadeguatezza del termine

Trattazione a parte merita il procedimento di acquisto della cittadinanza italiana sia per la particolare sensibilità della materia, sia per le plurime modifiche che il suo termine ha

95. Si veda, a tal proposito, l'indagine <https://www.meltingpot.org/2022/12/class-action-sui-ritardi-della-emersione-2020-chi-non-ha-ricevuto-ancora-risposta-puo-unirsi-allazione-collettiva-entro-il-10-gennaio/>.

96. Circolare dell'11.05.2023.

97. Sussiste, infatti, una netta distinzione nel godimento delle prestazioni sanitarie tra lo straniero regolare, per il quale l'art. 34 TU prevede un'articolata e completa disciplina, e chi si trova irregolarmente sul territorio nazionale. Per quest'ultimo sono garantite le sole cure urgenti (cioè quelle non differibili senza pericolo per la vita o danno per la salute) e le cure essenziali (relative, cioè, a patologie non pericolose nell'immediato, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute). Sul punto anche C. Corsi, *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali*, in *Cittadinanza amministrativa*, cit., p. 145 ss.

subito nel corso degli ultimi anni. A tal proposito, anche in riferimento ai procedimenti in materia di concessione dello *status civitatis*, valgono le medesime considerazioni già formulate in tema di inerzia della macchina pubblica.

Tra i diversi tipi di acquisto della cittadinanza di sicuro interesse è quello c.d. per «naturalizzazione», concessa agli stranieri residenti nel territorio dello Stato italiano a norma dell'art. 9 l. n. 91/92⁹⁸.

In questa ipotesi di modalità di acquisto volontario della cittadinanza, trattandosi sempre e naturalmente di procedimento ad istanza di parte, è stato riconosciuto dalla giurisprudenza un potere altamente discrezionale in capo all'amministrazione, chiamata a valutare l'opportunità di inserire stabilmente lo straniero richiedente nella comunità nazionale⁹⁹, malgrado l'art. 9 della l. n. 91/1992 preveda solamente l'elemento temporale quale requisito da valutare ai fini dell'ottenimento della cittadinanza. La specificazione degli ulteriori elementi, infatti, è avvenuta tramite norme, regolamenti, circolari ministeriali e interventi del giudice amministrativo con cui si sono definiti elementi ostativi come, ad esempio, l'appartenenza ad un'associazione criminale o terroristica nonché l'indispensabilità di un reddito adeguato e l'aver correttamente adempiuto ad obblighi di natura tributaria¹⁰⁰.

Quest'ampia discrezionalità ha trovato critiche condivisibili¹⁰¹. Si ritiene, infatti, che il fondamento di un potere discrezionale non possa in alcun modo trovarsi in un vuoto legislativo, in quanto tale potere non può che soggiacere al principio di legalità, con cui si riconosca all'amministrazione un margine di apprezzamento. Come correttamente evidenziato, «la legge viene prima del potere»¹⁰²: dunque, siccome nel caso di specie le fonti di rango primario si limitano alla considerazione del requisito temporale, non dovrebbe riconoscersi nessuno spazio per l'esercizio di un potere discrezionale connesso ad altri profili valutativi¹⁰³, in quanto la legge non consente all'amministrazione di esercitare un

98. È ammessa solo nei casi previsti dall'art. 9, commi 1 e 2, che si fondano quasi totalmente sulla residenza legale dello straniero nel territorio italiano.

99. T. Russo, *Profili generali e modalità di acquisto della cittadinanza*, in *Stranieri e diritto*, a cura di C. De Robbio, Pisa, 2018, p. 262; Cons. St., 1.10.2008, n. 4748; Tar Lazio, Roma, 21.07.2015, n. 1124; Tar Lazio, Roma, sez. V-bis, 5.12.2022, n. 16216; da ultimo il Tar Lazio, sez. I-ter, 31.01.2023, n. 1729, ha sostenuto come l'atto di riconoscimento della cittadinanza sia da definirsi come di «alta amministrazione».

100. Ci si riferisce al d.p.r. 18 aprile 1994, n. 362 e alla circolare ministeriale 23 dicembre 1994 come sottolineato da C. Cudia, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, in *Quest. giust.*, 2022, p. 10; sul punto anche F. Oliveri, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, 2014, p. 100. Ulteriori elementi ostativi sono da ravvedersi nella presenza di un patteggiamento o di un decreto penale di condanna. Inoltre, anche l'accertamento sul reddito del soggetto richiedente la cui capacità, oltre ad essere sintomo positivo di non devianza, è anche funzionale ad assicurare che lo stesso possa integrarsi all'interno della collettività nazionale, con tutti i doveri e i diritti che competono ai membri, tra cui quello di finanziare la spesa pubblica. In giurisprudenza, Cons. st., sez. VI, 16.02.2011, n. 974; Cons. st., sez. III, 18.03.2019, n. 1726; Cons. St., sez. V-bis, 4.08.2022, n. 11028; Tar Lazio, Roma, sez. I-ter, 31.12.2021, n. 13690; id., 19.02.2018, n. 1902; Tar Lazio, Roma, sez. V-bis, 5.12.2022, n. 16216.

101. C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione: alla ricerca della legalità sopita*, in questa Rivista, n. 2.2022, p. 2 ss.

102. C. Cudia, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, cit., p. 11.

103. Secondo una parte della dottrina la posizione giuridica soggettiva vantata dallo straniero dinnanzi ad un potere vincolato non può che essere quella del diritto soggettivo e da cui ne discende una giurisdizione del giudice ordinario quale giudice naturale dei diritti soggettivi. Si veda, a tal proposito, C. Cudia, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, cit., p. 12, secondo cui tutte le controversie relative a situazioni nelle quali lo *status* di cittadino viene attribuito *ex lege* e di fronte al quale l'amministrazione è priva della sua discrezionalità, sono devolute al giudice ordinario. Di contro va

potere discrezionale bensì di effettuare una mera valutazione, seppur basata su criteri vaghi¹⁰⁴.

Ulteriore modo di acquisto della cittadinanza, interessante ai presenti fini, è quello per matrimonio con un cittadino italiano, la cui disciplina viene indicata all'art. 5 l. n. 91/92, e il cui rilascio presuppone sempre lo svolgimento di un'attività vincolata da parte della pubblica amministrazione. In questo caso, infatti, non si fa neppure riferimento più alla «concessione»¹⁰⁵ bensì all'«acquisto» della cittadinanza, ciò a sottolineare come non si richiede un esercizio di discrezionalità amministrativa, se non limitatamente ai profili connessi alla tutela della pubblica sicurezza¹⁰⁶.

Dopo questo necessario inquadramento, occorre tornare a focalizzarsi sul rispetto dei termini, soprattutto nei procedimenti in questione che, a parere di chi scrive, sono i più delicati per gli esiti provvedimenti e il conseguente ingresso dello straniero nella comunità nazionale.

In tali procedimenti va prima di tutto evidenziata una tendenza del legislatore ad allungare il termine finale. In un primo momento¹⁰⁷, i procedimenti per l'acquisto di cittadinanza *ex artt.* 5 e 9, l. 91/92 erano assoggettati al termine ordinario di conclusione di 730 giorni¹⁰⁸. Tale assetto però ha subito di recente degli interventi rilevanti. Inizialmente, con il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, il legislatore ha trasformato il termine di conclusione del procedimento in 48 mesi: se si converte tale arco temporale per renderlo comparabile al termine precedente, dunque, si ottengono 1460 giorni. È evidente, pertanto, non solo una significativa dilatazione del tempo a disposizione delle amministrazioni per concludere le

sottolineato come sia il giudice ordinario che quello amministrativo hanno più volte qualificato l'atto necessario all'acquisto della cittadinanza come concessione, da cui ne discende appunto un carattere altamente discrezionale. In questo senso, Cass., SU, ord. 28.09.2021, n. 29297; Cons. St., sez. III, 14.02.2017, n. 657; Tar Lazio, II, 8.06.2015, n. 8040.

104. *Ivi*, p. 11 ss.

105. C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione*, cit., p. 8, evidenzia come la categoria della «concessione» è in crisi ed ha perso la sua unitarietà. Sul punto l'Autrice rinvia a 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 veda anche F. Fracchia, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Ann. I, Milano, Giuffrè, 2007, p. 250 ss.

106. È necessario dar conto di un contrasto giurisprudenziale circa la giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie in materia di rilascio di cittadinanza per matrimonio. Si sostiene che la natura di per sé vincolata dell'attività preposta in capo all'amministrazione, non incida sulla situazione giuridica di cui è titolare la persona straniera, dovendo essere riconosciuta, una situazione giuridica soggettiva assimilabile all'interesse legittimo in quanto collegata all'esercizio di una potestà amministrativa rivolta, secondo il suo modello legale, alla cura diretta ed immediata di un interesse della collettività. In giurisprudenza, Cons. St., sez. I, del 5.08.2020, n. 1387. In senso diverso, e condivisibile, Tar Piemonte, Torino, 20.04.2016, n. 605; Cons. St., sez. III, 29.04.2019, n. 2768; Tar Lazio, Roma, sez. V-bis, 31.10.2022, n. 14123. Il Tar Lazio, Roma, sez. V-bis, 28.11.2022, n. 15867, ha affermato che lo straniero, nel caso di procedimenti *ex art.* 5 l. 91/92, è titolare di una posizione giuridica di diritto soggettivo non ravvisandosi potere discrezionale in capo alla PA, se non, come detto, in riferimento all'ordine pubblico e alla sicurezza. È solo per le questioni inerenti a quest'ultima ipotesi che la giurisdizione spetterebbe al g.a. mentre in relazione all'attività vincolata permanendo la posizione di diritto soggettivo la giurisdizione spetterebbe al g.o. Sul riparto di giurisdizione si fa rinvio a A. Cassatella, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 816, il quale sottolinea come la qualificazione giuridica del rapporto tra pubblici poteri e stranieri condiziona sia le prerogative soggettive sia il modo in cui queste sono garantite.

107. In precedenza, prima dell'avvenuta abrogazione intervenuta nel 2018, l'art. 8, comma 2, l. n. 91/92 individuava un termine perentorio di due anni, decorsi inutilmente i quali all'amministrazione era precluso il rigetto dell'istanza di acquisizione della cittadinanza. L'attuale riforma ha precluso dunque la formazione del silenzio assenso. G. Barbaro, G. Capuzzi, *La cittadinanza italiana*, in *Orientamento ed attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, a cura di M.T. Sempreviva, Roma, 2020, p. 428.

108. Art. 3, d.p.r. n. 362/1994.

procedure, ma anche come il legislatore abbia in qualche modo voluto rendere meno facilmente percepibile l'abnormità della modifica, appunto esprimendosi con unità di misura temporali differenti.

Ad ogni modo, si è in presenza di un tempo che, oltre ad essere sproporzionato, appare essere «smodatamente più ampio rispetto a quello ragionevolmente individuabile come opportuno»¹⁰⁹, tenendo conto, altresì, del quasi certo ritardo che subiranno i soggetti richiedenti. Una lunghezza abnorme che non ha pari in nessun altro procedimento amministrativo¹¹⁰, ma la cui illogicità risulta ancora più palese se comparata a quelli previsti in altri Paesi dell'Unione europea, come per esempio la Francia e la Germania¹¹¹.

Fortunatamente, questa tendenza del legislatore italiano a «spostare in avanti»¹¹² il termine appare oggi essere invertita. Con il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 si è proceduto alla sostituzione dell'art. 9-ter della legge n. 91/1992, riducendo il termine a trentasei mesi¹¹³. Successivamente, però, la l. 18 dicembre 2020, n. 173 ha ulteriormente ridotto il termine a ventiquattro mesi, però prorogabili per altri dodici.

Tale modifica, dunque, sarebbe da salutare con favore, qualora però l'utilizzo della proroga non diventi fatto ordinario, ma operi solo in ipotesi eccezionali e giustificate che impediscono il concludersi del procedimento entro il termine ordinario. Tuttavia, il legislatore non ha posto limite effettivo all'allungamento dei termini, non avendo subordinato la proroga ad alcuna condizione e quindi garantendo all'amministrazione precedente un'ampia autonomia, ossia legittimandola sempre e comunque a concludere il procedimento nel termine di trentasei mesi. In sintesi, quest'ultimo intervento legislativo, seppur fortemente auspicabile, appare svuotato di ogni valenza riformatrice in quanto il termine di conclusione rimane esattamente uguale al precedente: si è semplicemente passati da una esplicita previsione di tre anni ad una che formalmente impone un termine di due anni, ma che consente senza limite alcuno il prolungamento a tre¹¹⁴.

Soffermandosi brevemente sul limite fissato dalla legge, appunto trentasei mesi, va notato come il legislatore indichi questo termine come massimo e, dunque, termine entro il quale necessariamente l'amministrazione deve portare a conclusione il procedimento amministrativo. Si tratta tuttavia di un termine che, già prima della più recente riduzione, l'amministrazione non riusciva a rispettare, pur in presenza di procedimenti non particolarmente complessi. Da un lato, infatti, questi procedimenti sono interamente digitalizzati; dall'altro, si afferma che anche la valutazione che spetterebbe all'autorità di

109. P. Morozzo della Rocca, L'abnorme durata dei procedimenti di acquisto della cittadinanza: pluralità dei termini e diritto intertemporale, in *Annuario ADiM Blog*, 2021, p. 150.

110. Già con riferimento al termine di 730 giorni, il Tar Lazio, sez. II-quater, 6.09.2013, n. 8154, ha sottolineato come il termine per la conclusione del procedimento appariva più che idoneo a rendere «ingiustificabile ogni ragione di ritardo nel completamento della filiera amministrativa in questione». Sul punto anche P. Morozzo della Rocca, *Responsabilità civile e danno da attività amministrativa nel diritto dell'immigrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2.2020, p. 487.

111. In Francia, ad esempio, l'articolo 21-25-1 *Code civil* prevede che il termine per la concessione di cittadinanza è di dodici mesi nel caso in cui la persona straniera dimostri di aver mantenuto abitualmente la residenza nel territorio francese, e che in caso negativo a diciotto mesi. A tal proposito va sottolineata una possibilità di prorogare per un massimo di tre mesi i già menzionati termini, solo per comprovati motivi. In Germania, l'iter burocratico può durare da sei a nove mesi dal giorno della presentazione della domanda, si veda a tal proposito <http://www.anwaltskanzleicariglino.eu/>.

112. L. Pergolizzi, La rilevanza del termine di conclusione del procedimento di conferimento della cittadinanza, in *ADiM Blog*, Osservatorio della giurisprudenza, agosto, 2020, p. 3.

113. Il legislatore in questo caso ha previsto l'applicazione *ex nunc* del nuovo termine (art. 4, commi 5-6).

114. Sul punto, in termini simili, P. Morozzo della Rocca, Alcune criticità e profili di legittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza, in *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, a cura di G. Santoro, Roma, Antigone, 2021, p. 35.

pubblica sicurezza non sarebbe certamente da configurarsi come un'indagine investigativa *ad hoc* tale da giustificare il dilatarsi del tempo, bensì come una mera consultazione di alcune banche dati del Ministero dell'interno, limitandone quindi l'apprezzamento discrezionale¹¹⁵. A maggior ragione nelle ipotesi di acquisto della cittadinanza per matrimonio, in cui la discrezionalità amministrativa appare svuotata, tale termine risulta ancor più sproporzionato. Come si dirà meglio in seguito, l'avvenuta riduzione solo normativa del tempo procedimentale, con lo scopo di velocizzarne la conclusione, risulta comunque vanificata dall'assenza di una riforma organizzativa e di un significativo investimento di risorse (*in primis*, di personale) che l'amministrazione dovrebbe destinare all'esame dei procedimenti in questione.

In ogni caso, i termini lunghi e i menzionati ritardi incidono fortemente su questi procedimenti, considerato come l'acquisto della cittadinanza consente la formalizzazione di uno *status* già precedentemente acquisito, ossia quello di «cittadino sostanziale»¹¹⁶, da cui discende, da un lato, la possibilità di esercitare i diritti sociali e politici appieno, dall'altro quello di essere titolare di doveri nei confronti dello Stato¹¹⁷.

In questo contesto assumono particolare, e talvolta ingiustificato, rilievo le esigenze di sicurezza che connotano fortemente le attuali politiche migratorie italiane e che finiscono per influenzare necessariamente la disciplina dei procedimenti e il trattamento riservato ai singoli soggetti, pregiudicando oltre che i diritti del migrante, in alcuni casi, anche le loro vite. Infatti, finché non avviene il riconoscimento della cittadinanza, lo straniero rimane tale, così come tale rimane il limbo burocratico a cui deve sottoporsi costantemente. Si pensi, ad esempio, alle difficoltà di abbandonare il territorio italiano allorché lo straniero abbia presentato una domanda di rinnovo del suo titolo di soggiorno e stia attendendo tuttora una risposta e all'impossibilità di esercitare appieno i diritti sociopolitici, ostacoli che ritardano per anni l'effettivo processo di integrazione che di fatto si è già compiuto. D'altronde, autorevole dottrina ha più volte evidenziato come garantire più sicurezza per alcuni (in questo caso i cittadini) comporta automaticamente una riduzione delle libertà per gli altri (non cittadini)¹¹⁸.

3. Rimedi amministrativi e giurisdizionali avverso il silenzio serbato dall'amministrazione

3.1. I rimedi amministrativi

Evidenziato come l'ingiustificato ritardo dell'amministrazione nel concludere i procedimenti in materia di ingresso o soggiorno di stranieri o di cittadinanza italiana sia sostanzialmente una costante del nostro ordinamento, occorre ora soffermarsi, senza nessuna presunzione di esaustività, sugli aspetti rimediali: quelli di natura amministrativa e quelli di natura giurisdizionale.

La principale critica alla disciplina sul termine di conclusione del procedimento è rappresentata dalla mancata previsione di una sanzione effettiva dell'inutile decorso del tempo.

115. *Ivi*, p. 39.

116. Sul punto Tar Lazio, Roma, sez. V-bis, 20.01.2023, n. 1100; Tar Lazio, Roma, sez. V-bis, 5.12.2022, n. 16216.

117. Tar Lazio, sez. V-bis, 20.02.2023, n. 1916.

118. F. Clementi, M. Savino, *L'ordine pubblico*, in *Cittadinanze amministrative*, cit., p. 277 ss.

A fronte del silenzio inadempiuto, dunque, il legislatore ha introdotto diversi strumenti sia di natura amministrativa, in attuazione degli artt. 2 e 2-*bis* della l. n. 241/1990, sia giurisdizionali, a norma del combinato disposto degli artt. 31 e 117 c.p.a.

Per quanto concerne i rimedi amministrativi, il legislatore ha introdotto, da ultimo con d.l. 31 maggio 2021, n. 77, diversi strumenti: sanzionatori-disciplinari, sostitutivi, indennitari e risarcitori¹¹⁹.

L'art. 2, comma 9-*bis*, l. n. 241/1990, consente all'istante, a seguito dell'inerzia dell'amministrazione, di poter sollecitare la conclusione del procedimento rivolgendosi al titolare del potere sostitutivo, questo individuato dall'amministrazione medesima. È bene affermare che in materia di provvedimenti migratori, il titolare del potere sostitutivo è il Capo dell'Ispettorato generale di amministrazione, operante presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'interno¹²⁰, il quale dovrebbe, entro un termine dimezzato rispetto a quello previsto per la conclusione del procedimento, portarlo a compimento con l'adozione del provvedimento espresso. Si tratterebbe, dunque, di consentire comunque con ritardo la conclusione di procedimenti amministrativi senza dover necessariamente agire in giudizio e senza, dunque, attendere i tempi e sopportare i costi della giustizia¹²¹. Tuttavia, appare irrealistico che, in riferimento ai numerosissimi procedimenti in ritardo, il titolare del potere sostitutivo riesca a rispettare il termine previsto direttamente dal comma 9-*ter* dell'art. 2 l. n. 241/1990.

Non appare neppure giustificabile, tra l'altro, onerare gli stranieri, in relazione ad ogni tipo di procedimento nel quale sono coinvolti, di effettuare costanti diffide avverso l'inerzia dell'amministrazione, talvolta supportate da intimazioni di agire giurisdizionalmente contro il silenzio *ex art.* 30 c.p.a., anche se, bisogna sottolineare, la pratica dimostra che da queste diffide discenda un'attivazione rimediale dell'amministrazione, che dunque finalmente ovvia alla mancata adozione del provvedimento richiesto¹²².

In relazione invece ai profili di natura ristorativa e risarcitoria del pregiudizio, l'inadempiuto «pubblico» all'obbligo di emanare il provvedimento entro i termini di conclusione del procedimento amministrativo può essere sanzionato sia con l'obbligo di indennizzare il privato, sia con l'obbligo del risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa dell'amministrazione.

119. M. Ramajoli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 314; per un approfondimento si rinvia a A. Police, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempiuto*, cit., p. 290 ss.

120. Come risulta dal sito internet dell'amministrazione e nelle varie tabelle messe a disposizione sui siti istituzionali delle varie questure <https://www.interno.gov.it/it/servizi/accesso-dati-e-altri-diritti-e-tutele/tutela-dei-diritti-potere-sostitutivo>.

121. È necessario ricordare che la *ratio* dell'introduzione dei poteri sostitutivi appare essere, oltre che la garanzia di una maggior efficienza amministrativa, la disincentivazione dell'apertura dei contenziosi. S. de Nitto, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, cit., p. 786. Si pensi, inoltre, all'eccessiva onerosità del contributo unificato pari a 300 euro. Si pensi, inoltre, alla difficoltà dell'effettivo godimento del diritto alla tutela giurisdizionale di cui la persona straniera ne è formalmente titolare. Sul punto, tra i tanti, si veda A. Pugiotto, «*Purché se ne vadano*». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in *Atti del Convegno "Lo statuto costituzionale del non cittadino"*, Cagliari, 2009, p. 3 ss.; M. Interlandi, *Alla periferia dei diritti: l'effettività della tutela dei diritti degli immigrati tra i rimedi giurisdizionali interni e le indicazioni ricavabili nel contesto europeo*, in federalismi.it, 17.2017, p. 11 ss. Sull'impossibilità per gli stranieri all'accesso al gratuito patrocinio si veda P. Morozzo della Rocca, *Responsabilità civile e danno da attività amministrativa nel diritto dell'immigrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2.2020, p. 497.

122. Sul punto S. de Nitto, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, cit., p. 784.

Occorre sin da subito sottolineare come la giurisprudenza ha reso alquanto difficile, se non del tutto impossibile, l'attuazione di queste misure ristorative, ad oggi previste dell'art. 2-*bis* della l. n. 241/1990. In riferimento all'indennizzo, il quale non presuppone per sua definizione la realizzazione di un danno ingiusto, il mero superamento del termine di conclusione del procedimento consentirebbe all'istante di poter ottenere una riparazione economica. Tuttavia, il giudice amministrativo, proprio in questa peculiare materia, ha quasi sempre escluso il riconoscimento di tale misura, adducendo diverse (e non sempre condivisibili) motivazioni¹²³. Infatti, la giurisprudenza, da un lato, ha più volte dichiarato inammissibile la richiesta laddove non fosse stata preceduta, a norma dell'art. 28, comma 2, d.l. n. 69/2013, dalla domanda di attivazione dei poteri sostitutivi entro un termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento¹²⁴. Nondimeno, i giudici amministrativi hanno talvolta ridotto, tra l'altro senza addurre alcuna motivazione, il campo di azione per il riconoscimento dell'indennizzo solo «ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa»¹²⁵.

A tal proposito, una prima censura deve essere rivolta al legislatore, a fronte della scelta di inserire l'obbligo di azionare i poteri sostitutivi all'interno del d.l. n. 69/2013 e non nell'art. 2-*bis* l. n. 241/1990 creando, oltre che particolare confusione in una disciplina già fortemente complicata, una sorta di effetto depotenziante della legge generale sul procedimento amministrativo¹²⁶.

Inoltre, è possibile affermare come la disciplina prevista nella legge sul procedimento amministrativo sia da ritenersi come generale; carattere di specialità va riconosciuta a quella prevista dall'art. 28 d.l. 69/2013. Pertanto, la predeterminazione *ex lege* dell'ammontare, nonché l'onere di previa attivazione dei poteri sostitutivi, questi previsti espressamente dall'art. 28 d.l. 69/2013, riguarderebbero soltanto il caso dei procedimenti relativi alle attività di impresa, in quanto funzionali alla volontà del legislatore di apprestare una tutela indennitaria, limitata e uniforme nell'ammontare, in favore delle attività di impresa, «per le quali è non irragionevole ritenere il “tempo” e la certezza della conclusione del procedimento quali interessi meritevoli di tutela»¹²⁷.

Può dirsi, dunque, come l'art. 28 d.l. n. 69/2013, rispetto al generale art. 2-*bis* l. 241/1990 appresti una tutela semplificata alle attività di impresa, senza però restringere il campo di applicazione della disciplina generale. Questo, quindi, non può precludere la possibilità allo straniero di richiedere, e di conseguenza ottenere, un indennizzo che lo ristori del tempo inutilmente trascorso in attesa della conclusione del procedimento.

Infine, vale la pena ricordare che la mancata conclusione del procedimento o il suo ritardo, così come previsto dell'art. 2, comma 9, l. n. 241/1990, costituisce elemento di valutazione delle *performance* individuali e di responsabilità amministrativo-contabile del

123. Dallo studio di S. de Nitto, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, cit., p. 796, si evince come dal 2013 al 2020, su settantacinque pronunce in materia di riconoscimento dell'indennizzo per danno da mero ritardo, solo in quattro di esse, e solo nel Tar Lazio, il giudice ha accolto la richiesta.

124. Tar Lombardia, Milano, sez. III, 9.03.2017, n. 569; Tar Piemonte, Torino, 4.07.2022, n. 614; Tar Campania, Napoli, sez. V, 3.10.2022, n. 6111.

125. Recentemente, Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, 1.04.2022, n. 178, secondo cui la disposizione di legge che prevede e disciplina l'istituto (art. 28 del d.l. 69 del 2013, conv. in l. 98 del 2013) circoscrive la concessione dell'indennizzo ai «procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa».

126. In tal senso S. de Nitto, *L'incerta durata dei procedimenti*, cit., p. 796 ss.

127. Seppur in altri termini il Tar Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 20.04.2021, n. 4597, riconosce la specialità dell'art. 28 d.l. 69/2013 rispetto all'art. 2-*bis* l. 241/1990 in quanto appresterebbe una tutela semplificata in favore delle attività di impresa mediante una forfettizzazione dell'indennizzo.

dirigente e del funzionario competente. La funzione di questo strumento, dunque, appare essere “deterrente”, al fine di incentivare gli “addetti ai lavori” al rispetto dei termini di conclusione del procedimento. Il beneficio per lo straniero, al pari del cittadino, è quindi solo indiretto, non trattandosi di uno strumento da questo azionabile a fronte del ritardo, ma di un istituto che dovrebbe appunto garantire *ex ante* la maggiore celerità dell’azione amministrativa.

3.2. Rimedio giurisdizionale avverso il silenzio serbato dall’amministrazione

Lo strumento previsto dal codice del processo amministrativo è l’azione avverso il silenzio *ex artt.* 31 e 117 ss., la quale – a parere di chi scrive – è l’unico rimedio effettivo per contrastare i ritardi nell’azione amministrativa, anche in materia di ingresso e soggiorno di stranieri¹²⁸. L’intento del legislatore, sin dall’art. 21-*bis* della legge Tar¹²⁹, è stato quello di configurare questo rito come speciale e accelerato con l’obiettivo di fornire una rapida pronuncia che, in caso di accoglimento, avrebbe obbligato l’amministrazione a provvedere e, in alcuni casi, anche definito il contenuto del provvedimento¹³⁰.

L’attivazione del rimedio giurisdizionale può avvenire, anche senza previa diffida, fintanto che perdura l’inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla data di scadenza del termine di conclusione del procedimento¹³¹. Appare palese, dunque, come al fine di garantire l’azionabilità di questa tutela processuale si debba necessariamente prevedere un termine per la conclusione del procedimento, solo decorso il quale al soggetto istante sarà riconosciuta la possibilità di attivare il rimedio giurisdizionale¹³². A tal proposito, come si è già approfondito in precedenza, quella che potrebbe apparire una semplice banalità non lo è in questa particolare materia, laddove esistono procedimenti – nella specie, quello di emersione – sprovvisti di termine esplicito di conclusione. Ancora una volta, dunque, si deve confermare l’importanza dell’intervento compensativo dei giudici amministrativi, al di là delle già descritte critiche sulla lunghezza del termine individuato.

Guardando agli effetti concreti del ricorso giurisdizionale, la sua proposizione da parte dallo straniero ha l’effetto di incentivare l’amministrazione competente a concludere il procedimento amministrativo, seppur non più tempestivamente, ma nelle more del giudizio. Nondimeno, in tutti quei procedimenti privi del carattere della discrezionalità, così come previsto dall’art. 31, comma 3, c.p.a., si consente al giudice amministrativo di pronunciarsi

128. S. Cogliani, *Il giudizio avverso il silenzio della P.A.: i nuovi poteri del giudice amministrativo*, in *Codice dell’azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2017, p. 313, l’Autrice sostiene che l’azione avverso il silenzio svolge una vera e propria funzione sanzionatoria contro la violazione dell’obbligo di cui all’art. 2 l. 241/1990.

129. Ora riscritto agli artt. 31 e 117 c.p.a.

130. Il riferimento è alle ipotesi di attività vincolata da parte dell’Amministrazione. Sul punto, fra i tanti, si ricordi lo scritto di M. Occhiena, *Riforma della legge 241/1990 e “nuovo” silenzio rifiuto: del diritto v’è certezza*, cit. In materia anche M. Clarich, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e apertura a nuove tutele*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 1121.

131. Art. 117 c.p.a. Secondo M. Sica, *Il rito del silenzio inadempimento: limiti e proposte*, in *Giur.it.*, 2017, p. 993, l’azione avverso il silenzio può essere proposta anche prima del decorso del termine per la conclusione del procedimento laddove sia possibile escludere con certezza che comunque la PA non potrà provvedere prima del decorso del termine, salvo prova contraria di cui è onerata la stessa amministrazione. Sul punto il TRGA Bolzano, 10.12.2022, n. 179, ha affermato che la condanna a provvedere ai sensi dell’art. 117 c.p.a. presuppone che l’inerzia perduri sino «al momento della pronuncia del giudice».

132. Cons. St., ad. plen., 29.07.2011, n. 15, sia pur con una succinta motivazione, ha ritenuto che il decorso del termine per provvedere non sia un presupposto processuale ma una condizione dell’azione. Cfr. Tar Lombardia, Milano, 22.10.2021, n. 2326.

anche sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio. Il giudice, dunque, su richiesta della parte ricorrente, potrà condannare l'amministrazione ad adempiere in modo "specifico" adottando il provvedimento richiesto¹³³.

Si noti però come la conseguenza dell'intervento riparatorio dell'amministrazione è, da un lato, la dichiarazione, da parte del giudice amministrativo, della cessata materia del contendere¹³⁴ e, dall'altro, il non trascurabile venir meno della possibile condanna dell'amministrazione alle spese processuali.

Dunque, per quanto effettivo, questo rimedio giurisdizionale non sortisce l'effetto della responsabilizzazione della pubblica amministrazione, in nessun modo scoraggiata dal ripetere in futuro una condotta omissiva, né tantomeno quello di ristorazione dello straniero, che oltre a dover spesso subire le conseguenze dannose del ritardo, senza effettive possibilità di ristoro (come visto nel paragrafo precedente), deve anche sobbarcarsi le spese di un giudizio che diviene "costo aggiuntivo" a carico del privato per assicurarsi la conclusione dell'azione amministrativa.

Se questa circostanza è un'eccezione per il cittadino, per gli stranieri è la regola, in quanto si registrano importanti ritardi per ogni tipo procedimento amministrativo che li coinvolge. Anche in questo caso, si assiste ad un'ulteriore differenziazione dello *status* dello straniero¹³⁵.

Appare proprio, infatti, che, in materia di ingresso o soggiorno di stranieri ma anche in relazione alla cittadinanza, l'intervento del giudice sia necessario al fine di consentire l'adempimento da parte dell'amministrazione, rendendo così il procedimento amministrativo "giurisdizionalmente mediato".

Occorre sottolineare come l'esito quasi certo di tale azione sembra però essere la condanna della parte pubblica a provvedere entro un breve termine accompagnata dalla compensazione delle spese processuali, confermando il costo per il ricorrente, seppur pienamente vincitore della controversia¹³⁶.

Se ciò, da un lato, potrebbe scoraggiare lo straniero dal richiedere una tutela giurisdizionale, dall'altro l'azione giudiziaria appare essere una, e forse la più utile, delle poche soluzioni utili percorribili¹³⁷.

Complicato appare, inoltre, il riconoscimento del risarcimento del danno da ritardo, il quale risulta ancor più tortuoso rispetto al riconoscimento dell'indennizzo¹³⁸.

Il legislatore, come già precisato, ha previsto al comma 1 dell'art. 2-*bis* della l. n. 241/1990, la possibilità di risarcire l'eventuale danno ingiusto cagionato dall'amministrazione in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine del procedimento. Tale ipotesi di responsabilità è assimilata al regime privatistico della responsabilità extracontrattuale gravando, in capo al privato, l'onere di dimostrare tutti gli

133. In giurisprudenza, tra le tante, Cons. St., ad. plen., 9.06.2016, n. 11.

134. L'art. 34, comma 5, c.p.a. stabilisce che «qualora nel corso del giudizio la pretesa del ricorrente risulti pienamente soddisfatta, il giudice dichiara cessata la materia del contendere».

135. Sulla difficoltà dell'accesso alla giustizia per le persone straniere si veda P. Morozzo della Rocca, *Responsabilità civile e danno da attività amministrativa nel diritto dell'immigrazione*, cit., p. 485.

136. Cons. St., sez. III, 8.08.2022, n. 7008; Cons. St., sez. III, 30.05.2022, n. 4294; Cons. St., sez. III, 10.05.2022, n. 966; Tar Marche, Ancona, 6.12.2021, n. 839; Tar Lombardia, Milano, 22.10.2021, n. 2326.

137. Si vedano in giurisprudenza Tar Lombardia, Milano, 22.07.2021, n. 1785; id., 6.10.2021, n. 2145; 18.11.2021, n. 2554.

138. Dallo studio di S. de Nitto, *L'incerta durata dei procedimenti*, cit., p. 796, si evince come dal 2009 al 2020, su ottanta pronunce in materia di riconoscimento del risarcimento del danno ritardo, solo in sei di esse si è disposto per il riconoscimento della richiesta risarcitoria.

elementi costitutivi previsti dall'art. 2043 c.c.¹³⁹, in quanto trattasi di una responsabilità da comportamento illecito dell'amministrazione. Ed è proprio in questa ipotesi che l'ingiustizia trova fondamento nel mancato rispetto dei tempi determinati dall'ordinamento per la legalità dell'agire amministrativo¹⁴⁰. Dunque, secondo la giurisprudenza amministrativa¹⁴¹ l'art. 2-bis comma 1 della l. n. 241/1990 prevede il risarcimento del danno da ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento amministrativo non già come effetto del ritardo in sé, ma per il fatto che la condotta inerte o tardiva dell'amministrazione abbia causato un danno altrimenti prodottosi nella sfera giuridica del privato. Inoltre, ha precisato più volte come l'ingiustizia e la sussistenza del danno non possono essere presunti *iuris tantum* in relazione al mero fatto temporale del ritardo o del silenzio nell'adozione del provvedimento, dovendosi richiedere al danneggiato di provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda, e quindi sia i presupposti di carattere oggettivo¹⁴², sia di carattere soggettivo¹⁴³. In materia migratoria, l'onere probatorio che incombe in capo alla persona straniera diviene dunque maggiormente complesso in quanto si scontra con persone appartenenti, molto spesso, a categorie fragili con poche possibilità che consentano l'accesso alla giustizia, come già accennato in precedenza¹⁴⁴. D'altronde, come accade anche per i cittadini, sono da considerarsi prossime allo zero le possibilità di accoglimento di una richiesta risarcitoria che tenga conto, in particolar modo, dei danni di natura non patrimoniale che incidono sui rapporti familiari e lavorativi dello straniero, il quale è, purtroppo, portatore di uno «stigma sociale»¹⁴⁵.

139. C.G.A.R.S., 16.05.2016, n. 139; Cons. St., sez. II, 24.07.2019, n. 5219; Cons. St., sez. V, 18.06.2018, n. 3730; Id., 23.08.2019, n. 5810; Id., 15.01.2019, n. 358; Cons. St., sez. II, 12.04.2021, n. 2960. Secondo la giurisprudenza, infatti, la disciplina prevista dal comma 1 dell'art. 2 l. n. 241/1990 sancisce la possibilità di risarcimento del danno da ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento amministrativo «non già come effetto del ritardo *ex se* riguardato, bensì per il fatto che la condotta inerte, o tardiva, dell'amministrazione sia stata causa di un danno altrimenti prodottosi nella sfera giuridica del privato», da ultimo Cons. St., sez. III, 18.08.2022, n. 7280.

140. Il giudice amministrativo ha più volte confermato l'indirizzo tradizionale per cui il danno da ritardo è risarcibile solo se ingiusto, cioè quando accompagnato dalla dimostrazione della spettanza del bene della vita. Sul punto Cons. St., sez. IV, 01.12.2020, n. 7622. Secondo T. Bonetti, *Pubblica amministrazione e danno da ritardo: il fattore «temporale» come bene della vita*, in *Giur. it.*, 2012, p. 448 ss., il privato sarebbe titolare di un diritto al risarcimento del danno anche quando sia stata violata la sua sola aspettativa a ricevere una risposta da parte dell'amministrazione nei termini previsti. In giurisprudenza, Cons. St., sez. V, 21.03.2011, n. 1739.

141. Cons. St., sez. VI, 04.01.2022, n. 31; Cons. St., sez. III, 07.03.2022, n. 1627; Tar Roma, sez. V, 02.05.2022, n. 5423; Tar Salerno, sez. I, 17.01.2022, n. 127; Tar Napoli, sez. V, 07.02.2022, n. 856.

142. Prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale.

143. Dolo o colpa del danneggiante.

144. V. *supra* nota 128.

145. Tale espressione si deve a P. Morozzo della Rocca, *Responsabilità civile e danno da attività amministrativa nel diritto dell'immigrazione*, cit., p. 484. Tra le poche sentenze di accoglimento di una pretesa risarcitoria, seppur con importi modesti con valenza prettamente simbolica, si sottolineano Tar Campania, Napoli, sez. VI, 17.04.2019, n. 3196; Tar Sicilia, Palermo, sez. IV, 19.01.2015, n. 179. In materia di risarcimento danni in favore delle persone straniere al quale è stato impedito di svolgere attività lavorativa perché in possesso del permesso per attesa cittadinanza, si veda TRGA Trento, 20.12.2019, n. 177. Sul punto, in termini diversi, P. Morozzo della Rocca, *Responsabilità civile e danno da attività amministrativa nel diritto dell'immigrazione*, cit., p. 490, afferma che l'istituto della responsabilità civile da attività amministrativa appare essere «un istituto elitario riservato a pochi, e particolarmente sfavorevole per i cittadini stranieri, più in difficoltà a gestire i rapporti amministrativi».

4. Azione per l'efficienza della PA: una possibile soluzione?

Nei procedimenti in materia di ingresso e soggiorno di stranieri o di cittadinanza italiana ci si trova di fronte a situazioni di diffusa disfunzione amministrativa che, talvolta, rende privi di efficacia gli interventi del legislatore volti a rimuovere le situazioni di stallo che vengono a crearsi a seguito dell'inerzia dell'amministrazione e che incidono sull'efficienza dell'apparato pubblico¹⁴⁶.

A tale riguardo, in attuazione della delega conferita dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, con il d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, il legislatore ha introdotto una peculiare azione, chiamata a porre rimedio all'inefficienza dell'amministrazione¹⁴⁷ con l'introduzione di un nuovo rito speciale: l'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione. Distinguendosi dal tradizionale strumentario del processo amministrativo, la finalità primaria di questo rito non corrisponde al soddisfacimento dell'interesse di un singolo, bensì al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa.

L'azione può essere promossa da chi è titolare di una posizione giuridica soggettiva omogenea rispetto ad una pluralità di soggetti e che lamenti una lesione «diretta, concreta ed attuale dei propri interessi» derivante dall'inadempimento da parte dell'amministrazione. Oltre che dal singolo, è utile far notare che il ricorso può essere promosso anche da associazioni, le quali agiscono come rappresentanti degli interessi di cui sono enti esponenziali.

La *ratio* dell'introduzione di tale azione giurisdizionale è da ravvedersi nel rispetto del principio costituzionale di buon andamento, fissato dall'art. 97 Cost., ormai uniformemente inteso come espressivo dei principi di efficienza, efficacia e economicità dell'azione della pubblica amministrazione¹⁴⁸.

L'azione mira a "responsabilizzare" l'amministrazione pubblica a proposito di una sua condotta che, come nei diversi procedimenti descritti nelle pagine di questo scritto, risulta lesiva tanto degli interessi privati, quanto di quelli pubblici¹⁴⁹.

Può dirsi, dunque, che l'azione per l'efficienza sia volta ad ottenere un cambio di rotta da parte dell'amministrazione, affinché ponga fine al comportamento inefficiente¹⁵⁰. Si chiede, in altre parole, una modifica di sistema, i cui effetti non mirano a risolvere il caso specifico, quanto piuttosto a riverberarsi su tutte le ipotesi future in cui l'amministrazione sarà chiamata a svolgere la funzione oggetto della controversia, in quanto inefficientemente esercitata. Tale azione di classe presenta, però, un limite che opera sotto un duplice aspetto: da un lato, l'art. 1, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 198/2009, stabilisce che nella valutazione della sussistenza della lesione delle situazioni giuridiche soggettive dei ricorrenti il giudice deve

146. In questi termini M. Gnes, *L'applicazione della class action pubblica in materia immigrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 7.2014, p. 734, secondo cui l'intervento del giudice è destinato a porre rimedio a violazione di diritti o interessi legittimi ma non anche a correggere le disfunzioni amministrative.

147. L'azione fa riferimento all'inefficienza dell'amministrazione e dei concessionari di pubblici servizi. A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIII ed., Torino, Giappichelli, 2019, p. 222 ss.

148. A. Police, E. Tedeschi, *La class action pubblica. L'interesse individuale e collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, in www.amministrativamente.it, 3.2021, p. 382 ss.

149. In questi termini A. Police, E. Tedeschi, cit., citando M. Nunziata, *Azione amministrativa e danno da disservizio. Un'analisi della giurisprudenza*, in *Il diritto amministrativo, variazioni*, collana diretta da G. Della Cananea, D. De Pretis, M. Dugato, A. Police, M. Renna, Torino, 2018, p. 210 e ss.

150. Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 26.02.2014, n. 2257, i giudici hanno ritenuto applicabile l'istituto della *class action* pubblica sia nel caso di violazione dei termini procedurali, sia nel caso di mancata adozione degli atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo.

tener conto delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione dell'amministrazione; dall'altro lato, l'art. 4, comma 1, prevede che l'ordine del giudice di porre rimedio non può eccedere i medesimi limiti di risorse sopraenunciati, attribuite all'amministrazione in via ordinaria¹⁵¹, non potendo quindi essere previsti «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»¹⁵². Dunque, sia nella valutazione sulle condotte passate, sia nella definizione dei rimedi futuri il giudice non potrà far altro che accertare la disfunzione amministrativa senza poter definire le modalità di riorganizzazione dell'amministrazione.

Il rimedio è già stato utilizzato nei casi relativi alle inefficienze riscontrate nei procedimenti amministrativi relativi all'immigrazione. In particolare, nella prima *class action* pubblica in materia di immigrazione, il giudice, dopo aver accertato la sistematica violazione del termine di conclusione del procedimento, non ha potuto far altro che invitare l'amministrazione a porre in essere ogni adempimento utile, di carattere organizzativo e procedurale, al fine di garantire il rispetto dei termini procedurali previsti dalla legge¹⁵³.

Ne discende che l'unico risultato del ricorso per l'efficienza appare essere di natura prettamente politica, volto ad esercitare una pressione sull'amministrazione pubblica da parte dei soggetti lesi attraverso lo strumento processuale¹⁵⁴. Lo scopo prefissato dell'azione per l'efficienza è sì quello di ripristinare il corretto svolgimento della funzione amministrativa, ma con un limite – quello delle risorse disponibili – che rende l'azione poco appropriata al raggiungimento del suo fine.

Di certo, una pronuncia giurisdizionale con la quale si constata una disfunzione amministrativa può essere utile nel portare all'attenzione dell'amministrazione un problema generalizzato, come nel caso del mancato rispetto del termine, ma, per la natura dell'azione stessa, non pone rimedio ai casi specifici di violazione dei diritti o degli interessi legittimi dei privati sia nei confronti dei cittadini che degli stranieri¹⁵⁵. Con il ricorso per l'efficienza, d'altra parte, è possibile domandare esclusivamente il ripristino della funzione amministrativa, essendo esclusa anche la richiesta di risarcimento del danno subito. Ciò comporta che il privato dovrà effettuare una ponderazione tra i costi del processo, seppur con la possibilità di presenziare mediante un'associazione di categoria, e i benefici derivanti dall'eventuale accoglimento del ricorso, tenendo conto che si tratta di un'azione con scopo solidaristico, più che personale, in quanto sostanzialmente volta solo a migliorare la condizione dei futuri individui che si troveranno ad affrontare procedimenti analoghi¹⁵⁶. È

151. U.G. Zingales, La class action pubblica e sui limiti nelle ipotesi di disfunzioni organizzative: una sentenza monito, in *Giorn. dir. amm.*, 11.2012, p. 1099 ss. Sulle limitazioni introdotte dal legislatore si vedano, G. Fidone, L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività, Torino, 2012, p. 14 ss.; S. Vernile, Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive, in *Dir. proc. amm.*, 4.2012, p. 1519 ss.; C. Tubertini, La prima applicazione della class action amministrativa, in *Giorn. dir. amm.*, 10.2011, p. 865; F. R. Fantetti, L'azione collettiva contro la Pubblica Amministrazione, in *Resp. civ.*, 2011, p. 59 ss., C.E. Gallo, La class action nei confronti della pubblica amministrazione, in *Urb. e app.*, 2010, p. 501.

152. Occorre sottolineare, però, come tale azione, soprattutto in materia migratoria, possa essere il mezzo giurisdizionale attraverso il quale gli stranieri riescono a palesare le numerose disfunzioni dell'amministrazione con più facilità in quanto, come detto, è prevista la possibilità di agire mediante associazioni di categoria attraverso le quali si consente agli stranieri la possibilità di non sopportare integralmente l'eventuale costo.

153. Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 6.09.2013, n. 8154.

154. Sulla strumentalità della class action pubblica, A. Giuffrida, La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità, in *Giustamm*, www.giustamm.it, 2010, p. 10.

155. S. Vernile, *Verso un'amministrazione efficiente*, cit., p. 1518, sottolinea come sia arduo immaginare che ci siano settori in cui il cittadino utente possa ottenere dalla sentenza del giudice un vantaggio tale da giustificare le spese proprie del giudizio.

156. *Ibidem*.

palese, infatti, che dopo quasi dieci anni dalla data in cui è stata accertata la disfunzione organizzativa e il reiterato non rispetto dei termini procedurali da parte delle strutture amministrative del Ministero dell'interno, nulla è mutato¹⁵⁷.

5. Considerazioni conclusive

L'incertezza derivante dal mancato rispetto dei termini procedurali amplifica nettamente la condizione di insicurezza dovuta all'instabilità del rapporto che intercorre tra lo straniero e lo Stato di accoglienza, contribuendo ad ostacolare il processo di integrazione dello straniero.

Non si può infatti prescindere dal valutare il fenomeno dell'immigrazione come fenomeno di natura sociale, divenuto oggi una costante nel territorio italiano¹⁵⁸.

È prassi, purtroppo, che centinaia di stranieri, sin dalle prime ore del giorno, si rechino presso gli Uffici immigrazione delle questure: una lunga fila notturna per cercare di essere ricevuti dagli uffici e vedere così legittimata la propria presenza sul territorio italiano¹⁵⁹. Questo in quanto, spesso, non vi è un modo di prenotare e, nonostante l'eventuale prenotazione, l'accesso è limitato ad un gruppo esiguo di persone, andando a cagionare un illegittimo intralcio all'accesso alle procedure d'asilo ostacolandone, quindi, l'esercizio di un diritto inalienabile e costituzionalmente garantito all'art. 10 comma 3 della Costituzione.

Quanto appena descritto è solo la punta di un *iceberg* di *deficit* organizzativo della macchina amministrativa, in tema di risorse impiegate per l'espletamento delle funzioni connesse alla materia migratoria. *Deficit* tale da rendere vano qualsiasi sforzo semplificatorio e acceleratorio della materia: come già accennato, la semplice riduzione normativa dei termini di durata del procedimento¹⁶⁰, per quanto soluzione vincente sulla carta, diventa soluzione meramente utopistica e lontana dalla realtà fattuale, con amministrazioni costantemente incapaci di concludere i procedimenti entro i termini più ampi previsti dalla normativa previgente.

Il legislatore, da un lato, individua termini procedurali eccessivamente lunghi alla luce della natura delle valutazioni rimesse alle amministrazioni, nonché della natura degli interessi dei migranti conseguenti dal rilascio del provvedimento atteso. Dall'altro, quando, resosi conto dell'abnormità dei termini previsti per legge, procede a una loro mera riduzione normativa, non accompagnata da alcun investimento a supporto degli apparati amministrativi competenti per i procedimenti in questione, trasformando, quindi, il termine più breve in un mero miraggio, non raggiungibile da un'amministrazione che, carente di risorse e di personale, non era già di per sé capace di rispettare i previgenti termini

157. Si fa riferimento al 2014, in particolare a quanto riportato nella pronuncia Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 6.09.2013, n. 8154.

158. Secondo i dati ISTAT nel 2022 gli stranieri in Italia sono pari a 5 milioni e rappresentano circa l'8% della popolazione residente. Solo dieci anni prima gli stranieri erano circa 4 milioni.

159. Si vedano i recenti articoli degli organi di stampa che hanno riguardato gli scontri avvenuti presso la questura di Milano nella sede di via Cagni. Sul punto, inoltre, vi sono state anche segnalazioni da parte delle numerose associazioni a tutela dei diritti dei migranti. Occorre dar conto che a partire dal 5 aprile 2023 è necessario prenotare un appuntamento mediante un'apposita piattaforma al fine di presentare la richiesta d'asilo. A tal proposito, recentissimamente, il Tribunale di Milano ha definito tale sistema di prenotazione "inadeguato" essendo presenti di volta in volta le risposte «Al momento non c'è disponibilità di appuntamenti, riprovare più tardi o rivolgersi alla questura di competenza», o «Soglia massima di richieste superata». Si veda a tal proposito Trib. Milano, ord. *ex art.* 700 c.p.c., 9.05.2023, ricorso n. 8764 del 2023.

160. Vedasi quanto detto nel paragrafo 2.4 in relazione alla concessione di cittadinanza per naturalizzazione.

procedimentali più ampi. Inoltre, può dirsi come il mancato rispetto del termine procedimentale dipenda dalla sua intrinseca inadeguatezza rispetto alle caratteristiche oggettive del procedimento, agli interessi che entrano in gioco, alle difficoltà intrinseche che l'amministrazione si trova ad affrontare in determinati procedimenti, come quelli evidenziati. Può dirsi, infatti, che siamo dinnanzi ad un sistema dei termini che appare essere organizzato al fine di eludere i termini stessi¹⁶¹. Dunque, la valutazione a monte posta in essere dal legislatore, circa l'individuazione del termine procedimentale, evidenzia come la previsione di un termine deve (dovrebbe) essere presa in considerazione del peculiare tipo di procedimento. Dunque, all'amministrazione non spetterebbe alcuna discrezionalità in merito all'articolazione temporale del procedimento essendo, quest'ultima, onerata di concluderlo entro i termini prefissati dal legislatore, che si suppone, come detto, siano frutto di una anticipata ponderazione¹⁶².

Sembra dunque, che la previsione di un termine procedimentale si traduca semplicemente in una stima, in alcun modo vincolante per l'amministrazione, di quelli che dovrebbero essere i suoi corretti tempi d'azione. Si tratterebbe, dunque, di «tempi senza tempo»¹⁶³, privati di ogni tipo di valenza e destinati a non essere rispettati. Accorciare i termini, o insistere sul rispetto di quelli esistenti, appare quindi una soluzione non sufficiente¹⁶⁴ quando, invero, l'intervento necessario deve individuarsi prettamente sull'assetto organizzativo dell'amministrazione.

Non può più accettarsi, come detto in precedenza, che nelle scelte del legislatore il fenomeno migratorio sia trattato – oramai da trent'anni – come questione “emergenziale”. Così, per esempio, non possono essere individuate come “soluzioni” del problema le numerose assunzioni interinali effettuate, con cadenza annuale, dal Ministero dell'interno. Questi dipendenti, infatti, assunti precariamente e per periodi particolarmente brevi, in certa parte riescono a dare un contributo indispensabile per l'accelerazione dei procedimenti, senza però assicurare un adeguato smaltimento dell'arretrato e un'efficacia “senza soluzioni di continuità” dell'agire amministrativo¹⁶⁵.

Il rapporto tra straniero e amministrazione pubblica entra dunque in crisi sin dal principio.

Le amministrazioni, a maggior ragione in questa materia, si dimostrano spesso poco sensibili alle esigenze degli interlocutori¹⁶⁶, e l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento, oltre che apparire come sistematica e costante, si configura senz'altro come

161. Secondo S. de Nitto, *op. cit.*, p. 783 ss., il mancato rispetto del termine procedimentale dipende dalla sua intrinseca inadeguatezza rispetto alle caratteristiche oggettive del procedimento.

162. Si veda a tal proposito lo scritto di M. Occhiena, *Riforma della l. 241/1990 e “nuovo” silenzio-rifiuto: del diritto v'è certezza*, in Giustamm.it, 2005.

163. L'utilizzo di tale espressione è da attribuire a B. Cavallo, *Provvedimenti e atti amministrativi*, cit., p. 226.

164. S. de Nitto, *L'incerta durata dei procedimenti*, cit., p. 797, osserva che «se il tentativo di ridurre i tempi procedimentali finisce per portare, nella realtà, a stalli decisionali, silenzi, inerzie e di conseguenza inevitabili incertezze, appare forse più vantaggioso per i privati rinunciare all'accelerazione dei tempi amministrativi a favore della certezza e della qualità della decisione pubblica».

165. Sul punto si veda il dossier della campagna Ero Straniero, Le pratiche per la regolarizzazione ancora in alto mare: la macchina amministrativa dell'interno è ormai allo stremo, servono procedure semplificate e più personale, a partire dalla stabilizzazione dei precari, 13.12.2022, <https://erostraniero.radicali.it/ero-straniero-sanatoria-pratiche-ferme-uffici-allo-stremo/>.

166. M. Clarich, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, cit., p. 168.

un comportamento scorretto¹⁶⁷, lesivo del legittimo affidamento del privato¹⁶⁸, in contrasto dunque con il principio generale dell'azione amministrativa secondo cui i «rapporti tra privato e cittadini¹⁶⁹ sono improntanti ai principi della collaborazione e della buona fede»¹⁷⁰.

Dovere di agire con correttezza e buona fede che risulta ancor più pregnante se si considera la delicatezza dei procedimenti oggetto del presente studio, in relazione ai quali vengono coinvolti diritti fondamentali della persona¹⁷¹.

A tal proposito, può certamente affermarsi che l'art. 1 comma 2-bis, l. n. 241/1990, nel far espresso riferimento alla categoria dei «cittadini», non si limiti solo all'individuazione dei cittadini in senso stretto, e dunque i soggetti titolari effettivi della cittadinanza, bensì si riferisca al più ampio concetto di «cittadinanza amministrativa¹⁷²», in coerenza con l'intera previsione legislativa sul procedimento amministrativo nella quale non si fa alcuna differenza tra i destinatari delle disposizioni, consentendone l'applicazione, dunque, anche ai soggetti non cittadini¹⁷³.

Deve sottolinearsi, infine, come la disciplina sul termine di conclusione del procedimento, ai sensi dell'art. 29, comma 2-bis, l. n. 241/1990, attenga ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, senza consentire la possibilità che vengano ridotti o circoscritti. In questo senso, un'attenta dottrina¹⁷⁴ ha condivisibilmente sostenuto che, proprio in attuazione del comma 2-bis, dell'art. 29 della legge sul procedimento amministrativo, non si dovrebbe consentire nessun atteggiamento di tolleranza nei confronti dell'inerzia dell'amministrazione, tanto più laddove l'oggetto del procedimento riguardi l'accesso ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, data la valenza costituzionale a questi accordata. Il tempo

167. Cons. Stato, ad. plen., 4.05.2018, n. 5, ove si precisa che la violazione del termine di conclusione del procedimento rappresenta un comportamento scorretto dell'amministrazione.

168. A. Colavecchio, *Tempi della determinazione amministrativa e decisioni economiche*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 1.2017, p. 320, osserva che il privato interessato dall'azione amministrativa si trova a vantare un legittimo affidamento nella certezza dei tempi dell'azione stessa.

169. R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amm.*, 1.2004, p. 201 ss., osserva che la cittadinanza «amministrativa» va distinta dalla cittadinanza «sovrana» in quanto il soggetto è titolare di posizioni giuridiche soggettive indipendenti dallo status di cittadino sovrano. Sul punto anche C.E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, *Intervento al Convegno Privati e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 487, secondo cui dal «riconoscimento» della cittadinanza amministrativa nascono sia diritti ai soggetti stabilmente insediati sul territorio che speculari doveri.

170. Art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990; sul tema F. Merusi, *Il principio di buona fede nel diritto amministrativo*, in *Scritti per Mario Nigro*, II, Milano, Giuffrè, 1991, p. 117; F. Manganaro, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1995.

171. Cons. St., sez. III, 1.08.2022, n. 6753, in riferimento all'assenza della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art. 10-bis, l. n. 241/1990, ma analoga affermazione può essere fatta per il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento; cfr. Tar Lombardia, Brescia, 17.01.2023, n. 52; Cons. St., sez. III, 5.08.2022, n. 6962.

172. Intesa come titolarità di una posizione giuridica soggettiva che va oltre la classica concezione dello *status civitatis* come l'insieme dei diritti e doveri riconosciuti dallo Stato ai propri cittadini. Nella nozione di cittadinanza amministrativa, infatti, si prescinde dal rapporto di appartenenza allo Stato sovrano. Si veda, a proposito, A. Bartolini, A. Pioggia, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in *Cittadinanze amministrative*, cit., p. 9 ss.

173. Si rinvia a A. Bonomo, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, cit., p. 143. L'Autrice sottolinea giustamente come all'interno della legge generale sul procedimento amministrativo non vi è una predeterminazione del destinatario delle disposizioni, ma, talvolta, le restrizioni fanno riferimento al solo tipo di procedimento a cui applicare limitatamente delle disposizioni.

174. M. Sica, *Il rito del silenzio inadempimento: limiti e proposte*, in *Giur.it.*, 2017, p. 994.

inutilmente trascorso non può più essere recuperato in quanto tempo perso, è da ciò discende una impossibilità dell'esercizio a pieno dei diritti civili e sociali in pendenza del procedimento amministrativo¹⁷⁵.

Nei confronti degli stranieri viene dunque a determinarsi un diritto amministrativo "minore" anzi è stato sottolineato che si tratterebbe di un diritto amministrativo privo di basi costituzionali¹⁷⁶.

Questi, infatti, da un lato sono formalmente titolari di diritti e facoltà procedurali pieni, dall'altro il loro esercizio appare, però, pregiudicato da ragioni organizzative¹⁷⁷. Siamo dinnanzi, talvolta, non solo ad una differenziazione tra cittadino italiano e straniero, ma anche ad una disparità ingiustificata di trattamento tra gli stessi stranieri in virtù dei numerosi procedimenti amministrativi che li coinvolgono¹⁷⁸, nei quali si contrappongono procedimenti semplificati¹⁷⁹ e procedimenti estremamente complessi.

La dottrina più attenta¹⁸⁰ ha avuto già modo di indicare soluzioni che potrebbero rivelarsi utili al fine di velocizzare e semplificare i procedimenti amministrativi concernenti i titoli di soggiorno, per esempio rinforzando la digitalizzazione dei procedimenti, al fine di evitare le lunghe e inaccettabili attese. È stato, inoltre, condivisibilmente proposto di dare piena attuazione al principio costituzionale di sussidiarietà verticale, sancito dall'art. 118 Cost., sottraendo le sole funzioni amministrative alle questure e attribuendole allo Sportello unico presso la prefettura o ai Comuni, questo in quanto le questure appaiono già oberate di loro nello svolgimento di numerose funzioni amministrative¹⁸¹.

In ultima analisi, la soluzione primaria parrebbe essenzialmente una: agire sull'organizzazione amministrativa¹⁸² e, di conseguenza, investire risorse, sia in termini economici che di personale (anche in formazione specialistica), al fine di garantire una maggiore stabilità a chi voglia permanere nel territorio dello Stato italiano.

175. Si pensi, ad esempio, all'emblematico caso dello straniero che ha atteso inutilmente per nove anni la conclusione del procedimento per il riconoscimento della cittadinanza per naturalizzazione, Tar Lazio, Roma, sez. V-bis, 7.12.2022, n. 16321.

176. M. Savino, *Le libertà degli altri*, cit., p. 357.

177. A. Canepa, *Immigrati e procedimenti amministrativi. La complessa questione della partecipazione*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, p. 9.

178. P. Bonetti, *L'attuale sistema italiano del diritto degli stranieri e la sua insostenibilità costituzionale. Proposte di riforma per governare l'immigrazione*, cit., p. 30, osserva che non vi è una condizione giuridica unitaria tra gli stranieri in quanto variabile a secondo del Paese d'origine ma anche dalle condizioni individuali dello straniero quale lavoratore, studente, minore o asilante. Nondimeno, è stato sottolineato come occorrerebbe uniformare sia le procedure che le documentazioni richieste dall'amministrazione rendendole tassative e uguali per tutti, in quanto nella prassi vi è una mancanza di uniformità nelle richieste da parte delle singole amministrazioni periferiche.

179. Si fa riferimento a tutte quelle ipotesi in cui i destinatari corrispondono a stranieri in grado di creare meno preoccupazioni dal punto di vista dell'ordine pubblico e della sicurezza come nel caso del lavoratore altamente qualificato di cui all'art. 27 TU, o del soggiorno per ricerca ex art. 27-ter TU.

180. Tra questi si segnala P. Bonetti, *L'attuale sistema italiano del diritto degli stranieri e la sua insostenibilità costituzionale. Proposte di riforma per governare l'immigrazione*, cit.

181. *Ibidem*, l'Autore evidenzia come dal d.l. 130/2020 sono aumentati gli stranieri che possono legalmente accedere ad attività lavorative. L'Autore ha sostenuto anche che le funzioni amministrative potrebbero essere adempiute direttamente dai Comuni congiuntamente alle altre incombenze anagrafiche.

182. F. Cortese, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2.2019, p. 447, secondo l'Autore la riorganizzazione amministrativa «coordinata ed efficiente» potrebbe rappresentare la soluzione della crisi migratoria.

