

---

**ADiM BLOG**  
**Luglio 2020**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

Consiglio di Stato, ordinanza 7 maggio 2020, n. 2879

***Il potere amministrativo in materia di cittadinanza:  
il vento sta cambiando?***

*Serena Stacca*

Ricercatrice di Diritto Amministrativo  
Università "Suor Orsola Benincasa" di Napoli

***Parole chiave***

*Diniego di cittadinanza – Potere ampiamente discrezionale – Bilanciamento degli interessi – Giusto procedimento – Principio di proporzionalità – Principio di ragionevolezza*

***Abstract***

*Con l'ordinanza istruttoria in commento, il Consiglio di Stato segna una svolta in materia di cittadinanza, che si rivela coerente con il principio personalista dell'ordinamento costituzionale. Superando il tradizionale argomento dell'alta discrezionalità dei provvedimenti di riconoscimento o di diniego della cittadinanza, il giudice amministrativo riconduce infatti l'esercizio del potere amministrativo discrezionale alla sua naturale funzione di bilanciamento di interessi pubblici e privati, egualmente rilevanti. Ne deriva il riconoscimento di garanzie procedurali e processuali in capo allo straniero richiedente, nel mentre viene ridimensionato il requisito di moralità del medesimo.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### 1. *Il caso all'attenzione del Consiglio di Stato*

La causa trae origine dalla richiesta di concessione della cittadinanza italiana da parte di un cittadino straniero, presentata ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f) della [l. 5 febbraio 1992, n. 91](#), e negata per appartenenza dell'istante a movimenti ideologici ritenuti non compatibili con la sicurezza della Repubblica.

Confermato il diniego di cittadinanza dalla prima sezione del Tar Lazio, il ricorrente presentava appello contro la decisione del giudice di primo grado, lamentando "l'erroneità della sentenza per non avere in particolare dichiarato l'illegittimità del diniego per difetto assoluto di motivazione" (punto 1, in fatto).

Di fronte a tale doglianza, il Consiglio di Stato emanava ordinanza con la quale si prescriveva al Ministero dell'Interno di integrare l'istruttoria "al fine di acquisire gli atti su cui si fonda[va] la valutazione di pericolosità" e, quindi, il rigetto dell'istanza di cittadinanza (punto 2, in fatto). L'amministrazione rispondeva quando la causa era stata già trattenuta in decisione, inviando alla segreteria della terza sezione una "busta chiusa 'riservata' dal Ministero dell'interno contenente risposta alla disposta istruttoria" (punto 2, in fatto). Nella nota si indicava, quale elemento ostativo alla concessione della cittadinanza, la circostanza che "lo straniero in oggetto [avrebbe mantenuto], da sempre, un atteggiamento di forte critica verso la cultura occidentale" (punto 1, in diritto). L'appellante considerava tale motivo comunque insufficiente a colmare il difetto di motivazione del diniego di concessione della cittadinanza italiana, dedotto con l'atto introduttivo del giudizio.

### 2. *La decisione del Consiglio di Stato*

L'elemento ostativo al riconoscimento della cittadinanza italiana contenuto nella nota 'riservata' del Ministero dell'interno non ha convinto il Consiglio di Stato, che infatti ha ritenuto necessaria una nuova integrazione istruttoria, prima di potersi esprimere compiutamente sulla legittimità o meno del diniego di cittadinanza.

A tale decisione il giudice di seconde cure giunge sostanzialmente sulla base di due considerazioni tra loro collegate. Il collegio innanzitutto ritiene che per la concessione della cittadinanza l'amministrazione non possa limitarsi a un "giudizio sommario, superficiale ed incompleto" dei suoi presupposti: allineandosi al consolidato principio secondo cui l'amministrazione gode di un'ampia sfera di discrezionalità circa la possibilità di concedere o meno la cittadinanza, il Consiglio di Stato precisa che proprio in questa materia occorre "effettuare una delicata valutazione in ordine alla effettiva e complessiva integrazione dello straniero nella società" (punto 2, in diritto). Così, in particolare, la verifica degli elementi di

inserimento dell'individuo nella comunità nazionale, nonché quella sulla tenuta della sicurezza e dell'ordine pubblico dello Stato vanno necessariamente contestualizzate, dandone conto all'interno di una "più ampia e bilanciata" disamina: entrambe le verifiche devono considerare cioè i legami familiari, l'attività lavorativa, il reale radicamento dello straniero al territorio, la complessiva condotta, che deve mostrare una convinta adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento (punto 2, in diritto).

In secondo luogo, il Consiglio di Stato ritiene che, al netto delle ipotesi ostative al riconoscimento della cittadinanza prescritte dalla legge, la suddetta compless(iv)a valutazione non debba ispirarsi a "un criterio di assoluta irrepreensibilità morale, nella forma dello *status illesae dignitatis*, o di impeccabilità sociale (...) umanamente inesigibile da chiunque, straniero o cittadino che sia", quanto piuttosto al criterio di "quantum di moralità" posseduta "mediamente dalla collettività nazionale in un dato momento storico" (punto 2, in diritto). Secondo il collegio, se così non fosse e si proseguisse nell'adottare un criterio tanto rigido quanto "del tutto antistorico prima che irrealistico", si verrebbe a realizzare una "irragionevole chiusura della collettività nazionale all'ingresso di soggetti che, pur avendo tutti i requisiti per ottenere la cittadinanza, si vedono privare di questo legittimo interesse, attinente anche all'esercizio di diritti fondamentali, in assenza di un effettivo, apprezzabile, interesse pubblico a tutela della collettività, e per mere fattispecie di sospetto in danno dello straniero" (punto 2, in diritto).

Tutto ciò vale per i casi in cui ci siano condanne o precedenti giudiziari a carico del richiedente; ma deve altresì valere, conclude il Consiglio di Stato, nelle ipotesi, come quella in esame, in cui il giudizio sull'adesione o meno ai valori dell'ordinamento nazionale passa attraverso una valutazione sulle frequentazioni dello straniero a movimenti di carattere ideologico-culturale: siccome l'appartenenza a tali movimenti non può di per sé rappresentare un motivo sufficiente a negare la cittadinanza, giacché al contrario una "pacata, seppure decisa, critica a una cultura diversa" costituisce fonte di "costruttivo confronto", è necessaria una integrazione istruttoria da rendere poi nota mediante l'esibizione di "tutti gli atti dai quali è stata desunta la pericolosità" dello straniero appellante (punto 3, diritto).

## **B. COMMENTO**

### ***1. Il rovesciamento di prospettiva: dalla (sola) ragion di Stato alla dignità umana***

Nonostante il rinvio della trattazione nel merito, dietro la decisione del Consiglio di Stato possono cogliersi alcune significative implicazioni, che, per un verso, riguardano la fisionomia del potere della pubblica amministrazione in materia di cittadinanza, i suoi limiti e, quindi, le forme di tutela da riconoscere al privato richiedente e, per altro verso, concernono il peso e il valore che nella valutazione degli interessi coinvolti ai fini della

decisione pubblica debbano rivestire le nozioni di sicurezza e di ordine pubblico.

Con questa ordinanza la terza sezione del Consiglio di Stato prosegue innanzitutto nell'opera di corretta lettura del potere amministrativo in materia di cittadinanza, inaugurata con la [sentenza n. 1837, del 20 marzo 2019](#). Deve infatti segnalarsi che la giurisprudenza amministrativa, specie di primo grado, si era adagiata su un'interpretazione della natura ampiamente discrezionale dei provvedimenti di concessione o diniego della cittadinanza italiana, che progressivamente li avvicinava alla categoria degli atti di alta amministrazione, dispensati (seppure non pacificamente) dal rispetto di alcune garanzie e sindacabili solo limitatamente (v., tra altre, [Tar Lazio, sez. I-ter, 28 febbraio 2017, n. 2932](#); [Tar Lazio, sez. I-ter, 16 marzo 2017, n. 3555](#); [Cons. St., sez. VI, 1 ottobre 2008, n. 4748](#)). Il ritenuto "altissimo tasso di discrezionalità"<sup>1</sup> dei provvedimenti in oggetto dipendeva, secondo il giudice amministrativo, dalla circostanza che in questi casi l'autorità pubblica decideva sull'istanza dello straniero solo in base alla sua pericolosità sociale, a prescindere quindi dagli interessi privati sottesi alla richiesta: una volta accertati i presupposti per proporre domanda di cittadinanza, l'amministrazione avrebbe dovuto in altre parole compiere un'operazione di valutazione circa possibili *vulnera* all'ordinamento, in termini di sicurezza della Repubblica e di ordine pubblico, derivanti dalla presenza dello straniero nel territorio nazionale. L'operazione avveniva peraltro in assenza di parametri che delineassero i confini dei concetti giuridici indeterminati di sicurezza e ordine pubblico: il che, oltre a lasciare libera l'amministrazione di addurre motivi di diniego anche soltanto vagamente riconducibili a tali concetti, incideva pure sulla giustiziabilità dei provvedimenti. Da un lato, il giudice avrebbe dovuto limitarsi a un controllo di legittimità meramente estrinseco, sulla base di motivazioni particolarmente semplificate; dall'altro lato, il privato non avrebbe potuto esercitare pienamente il proprio diritto di difesa, giacché l'istruttoria si fondava su atti della pubblica amministrazione per lo più riservati. La prevalenza di non verificabili ragioni di interesse pubblico finiva in sostanza per frustrare le esigenze di garanzia degli stranieri richiedenti cittadinanza.

Ebbene, la posizione del Consiglio di Stato, nell'ordinanza in commento, è diversa: il potere della pubblica amministrazione in materia di cittadinanza è discrezionale non perché si determina sulla valutazione di un solo interesse (pubblico), ma semmai perché quell'interesse dev'essere bilanciato con altri interessi (individuali). Pertanto, nella complessa ponderazione che ogni volta l'autorità pubblica dovrà effettuare in merito alla istanza di cittadinanza presentata da uno straniero, l'interesse alla sicurezza e all'ordine pubblico diventa soltanto uno dei poli della comparazione: in questi termini, va interpretata la richiesta del giudice circa l'attenta disamina e la contestualizzazione di una serie di elementi (legami familiari, attività lavorativa, radicamento nel territorio e condotta complessivamente adesiva ai valori dell'ordinamento), che implicano la doverosa presa in considerazione delle esigenze che spingono uno straniero a fare richiesta di cittadinanza, da

---

<sup>1</sup> Così, Cons. St., sez. VI, 1 ottobre 2008, n. 4748, cit.

soppesare con le ragioni di sicurezza e ordine pubblico, senza alcun aprioristico giudizio.

Ne deriva un'altra significativa implicazione: muta lo scenario delle garanzie da assicurare al privato, sul fronte tanto giurisdizionale quanto, ancor prima, procedurale. L'ordine di integrare l'istruttoria e di esibire tutti i documenti (anche riservati; sul tema, v. F.V. VIRZI, *L'effettività dell'accesso civico generalizzato: il caso degli accordi in forma semplificata*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2019, 641 ss.) dai quali l'amministrazione desume i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di cittadinanza comporta il pieno controllo di legittimità da parte del giudice, l'esercizio dei diritti di difesa in capo al soggetto ricorrente, il riconoscimento (se non proprio il rafforzamento) delle garanzie procedurali, quale logica conseguenza della natura ampiamente discrezionale del procedimento di concessione della cittadinanza (nel senso appena indicato). La completezza dell'istruttoria implica così l'attuazione di tutti i diritti di partecipazione prescritti dalla legge 241/90, a cominciare dalla garanzia del contraddittorio (il cui sacrificio è discutibile anche di fronte alla riservatezza delle informazioni in possesso della pubblica amministrazione); come pure presume la formulazione e l'ammissibilità solo di motivazioni dettagliate e circostanziate. Ugualmente, l'indicazione di quei parametri che devono essere oggetto di accurato esame, al fine di evitare decisioni basate su "mere fattispecie di sospetto" (punto 2, in diritto), appare come un monito rivolto alle autorità procedenti, affinché agiscano nel pieno rispetto dei principi che informano l'attività discrezionale, finora facilmente elusi sulla base del pretestuoso assunto dell'assenza di interessi da ponderare. Rilevante è in particolare il principio di proporzionalità (su cui v. [CGUE, Grande Sezione, 2 marzo 2010, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, C-135/08](#), con il commento di M. SAVINO, *EU Citizenship: Post-National or Post-Nationalist? Revisiting the Rottmann Case through Administrative Lenses*, in *ERPL/REDP*, vol. 23, n. 1, 2011, pp. 1 ss.; v. inoltre di recente [CGUE, Grande Sezione, 12 marzo 2019, M.G. Tjebbes e altri v. Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17](#)), se si considera che i provvedimenti di diniego della cittadinanza rientrano tra i provvedimenti che più di altri incidono negativamente nell'altrui sfera giuridica, in quanto direttamente collegati alla realizzazione di diritti fondamentali. Il parametro della proporzionalità assume importanza già nel corso dell'esercizio del potere, perché consente di conformare il contenuto delle regole procedurali, prefigurando in tal modo un potere 'proporzionato' al tipo di atto e al fine individuato dalla legge; così come è decisivo in ambito giurisdizionale, soprattutto nello svolgimento del giudizio sulla necessità della misura adottata.

In definitiva, con l'ordinanza in commento, sembra assistersi a un rovesciamento delle priorità connesse ai procedimenti di riconoscimento della cittadinanza o, per lo meno, a una paritaria rilevanza degli interessi in gioco. Salvo le ipotesi tassative di diniego, il generico rinvio alle nozioni di sicurezza e ordine pubblico non potrà più giustificare il giudizio di pericolosità sociale del soggetto richiedente, che invece dovrà essere circostanziato a una serie di elementi di fatto, da bilanciare con gli interessi (privati) alla richiesta di cittadinanza. Del resto, quella del Consiglio di Stato è una soluzione coerente con il sistema valoriale del

nostro ordinamento. Se è vero, infatti, che i requisiti per presentare domanda di cittadinanza non sono di per sé sufficienti, né costituiscono una presunzione di idoneità al conseguimento dello *status* di cittadino italiano, è altresì vero che nella complessa verifica riservata alla autorità pubblica circa l'adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento assume un rilievo primario il principio personalistico e solidaristico, compendiatosi nella dignità umana: "se lo straniero riconosce questi fondamentali valori dell'ordinamento", proprio quel valore della persona umana "non può essere avvilito" da un "surrettizio automatismo preclusivo in presenza di qualsivoglia condanna"<sup>2</sup> o, come nel caso in questione, perché lo straniero frequenta movimenti ideologici.

## **2. Il quantum di moralità richiesto allo straniero quale criterio di ragionevolezza**

Ma c'è dell'altro. Muovendosi in questo diverso (e giuridicamente più corretto) scenario, il Consiglio di Stato compie un ulteriore passo avanti nella determinazione dei limiti all'esercizio del potere discrezionale in materia di cittadinanza, supplendo (ancora) al silenzio del legislatore. Nell'ordinanza si individua, infatti, il criterio che deve ispirare la valutazione in merito all'effettiva e complessiva integrazione dello straniero nella società, ascrivibile, prim'ancora che al principio di proporzionalità del bilanciamento operato, ai principi di ragionevolezza e non discriminazione.

Alla luce di tale criterio, nell'operazione di valutazione l'autorità pubblica non potrà prendere le mosse da un parametro di "assoluta irreprensibilità morale", perché antistorico e irrealistico, ma dovrà basarsi sul *quantum* di moralità richiesto mediamente alla collettività nazionale, in un dato momento storico. Si tratta di un altro criterio che sembra mettere lo straniero richiedente al riparo, già in sede procedimentale, da provvedimenti paternalistico-autoritari, camuffati da una malintesa, e comunque anacronistica, visione "eticizzante dello Stato portatore di una morale superiore ed escludente" (punto 2, in diritto).

In conclusione, l'ordinanza del Consiglio di Stato rivela profili di notevole interesse, perché comincia a delinearci un orientamento del giudice amministrativo che, nel bilanciamento degli interessi, sembra mostrare finalmente attenzione alle esigenze dell'individuo richiedente, evidenziandone il collegamento con l'esercizio di diritti fondamentali. Il che, mentre si riflette sul naturale rafforzamento delle garanzie procedimentali e giurisdizionali, segna una rottura con l'impostazione giurisprudenziale precedente, sbilanciata viceversa sull'interesse pubblico alla sicurezza e all'ordine pubblico, in quanto retta da una fraintesa definizione di potere ampiamente discrezionale.

Sarà interessante verificare, a seguito della trattazione della causa nel merito, se e in che modo l'amministrazione riuscirà ad adempiere all'ordine di integrazione dell'istruttoria alla luce di tutte le prescrizioni delineate nell'ordinanza. Sarà interessante specie se si considera

---

<sup>2</sup> Così, Cons. St., sez. III, 20 marzo 2019, n. 1837, cit.

che l'amministrazione dovrà muovere dal presupposto che la partecipazione a movimenti culturali non può di per sé "far assurgere lo straniero richiedente nel novero dei soggetti pericolosi per il Paese ai quali deve essere negata la cittadinanza" (punto 3, in diritto), quanto piuttosto ritenersi espressiva di diritti della persona, costituzionalmente garantiti (ex artt. 18 e 21 Cost.) (v. R. CARIDA', *La cittadinanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008). Se così è, l'appartenenza a gruppi culturalmente orientati dovrà pesare sul piatto della bilancia degli interessi privati del richiedente. D'altronde, a ragionare diversamente, emergerebbe una contraddizione inconciliabile con il nostro ordine costituzionale e la liberal-democrazia in generale: negare lo *status* di cittadino italiano a chi critica, pure in maniera decisa, la cultura occidentale, confondendo questa con i valori giuridici ordinamentali, non rischia forse di produrre una discriminazione irragionevole nel godimento di un diritto fondamentale quale quello alla libera manifestazione del pensiero?

### C. APPROFONDIMENTI

#### Per consultare il testo della decisione:

[Cons. St., sez. III, ordinanza 7 maggio 2020, n. 2879](#)

#### Giurisprudenza:

- [CGUE, Grande Sezione, 12 marzo 2019, M.G. Tjebbes e altri v. Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17;](#)

- [CGUE, Grande Sezione, 2 marzo 2010, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, C-135/08;](#)

- [Cons. St., sez. VI, 1 ottobre 2008, n. 4748;](#)

- [Cons. St., sez. III, 20 marzo 2019, n. 1837;](#)

- [Tar Lazio, sez. I-ter, 28 febbraio 2017, n. 2932;](#)

- [Tar Lazio, sez. I-ter, 16 marzo 2017, n. 3555](#)

#### Dottrina:

A. ALBANESE, [Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto tra amministrazione e amministrati](#), in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3, 2016, pp. 697 ss.

R. CARIDÀ, [La cittadinanza](#), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008



R. CLERICI, [Cittadinanza e apolidia](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 2, 2017

A. RUGGERI, [Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 2, 2019

M. SAVINO, *EU Citizenship: Post-National or Post-Nationalist? Revisiting the Rottmann Case through Administrative Lenses*, in *ERPL/REDP*, vol. 23, n. 1, 2011, pp. 1 ss.

M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012

F.V. VIRZÌ, *L'effettività dell'accesso civico generalizzato: il caso degli accordi in forma semplificata*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2019, 641 ss.

**Per citare questo contributo:** S. STACCA, *Il potere amministrativo in materia di cittadinanza: il vento sta cambiando?*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2020.