

---

**ADiM BLOG**  
**Gennaio 2021**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

Consiglio di Stato, sentenza 17 dicembre 2020, n. 8133

*“Ampliare il numero dei cittadini”  
o riconoscere la cittadinanza agli stranieri?  
Ovvero della fisionomia del potere di concessione della cittadinanza*

*Serena Stacca*

Ricercatrice di Diritto Amministrativo,  
Università “Suor Orsola Benincasa” di Napoli

*Parole chiave*

*Diniego di cittadinanza – potere ampiamente discrezionale – prevalenza dell’interesse pubblico –  
impeccabilità sociale – giusto procedimento – sindacato del giudice*

*Abstract*

*Con la sentenza n. 8133 del 2020, la terza sezione del Consiglio di Stato si pronuncia in materia di cittadinanza confermando l’orientamento tradizionale. Muovendo, infatti, dall’argomento dell’alta discrezionalità dei provvedimenti di concessione o di diniego della cittadinanza, il collegio ribadisce la centralità della sicurezza e dell’ordine pubblico quali unici interessi rilevanti ai fini della decisione amministrativa, cui corrisponde il criterio dell’irrepremissibilità morale e civile dello straniero. Per il giudice, consequenziali sono le limitazioni al riconoscimento in capo al soggetto richiedente di alcune garanzie sostanziali, procedurali e processuali.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### 1. *L'andamento del processo*

Il Consiglio di Stato è stato chiamato a decidere della legittimità del provvedimento di diniego di concessione della cittadinanza italiana, emanato nei confronti di uno straniero per “contiguità del richiedente a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica” (punto 1, in fatto). In particolare, è stato chiamato a pronunciarsi sul vizio di difetto assoluto di motivazione del provvedimento, vizio dedotto dall’appellante e già respinto dalla prima sezione del Tar Lazio.

Al fine di “acquisire gli atti su cui si fonda la valutazione di pericolosità” e, quindi, il rigetto dell’istanza di cittadinanza, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessaria un’integrazione dell’istruttoria (punto 2, in fatto) e ha perciò disposto, con ordinanza, incumbenti istruttori a carico del Ministero dell’Interno. Tali richieste sono state più volte reiterate, con altrettante ordinanze, a fronte del perdurante inadempimento (temporale e contenutistico) dell’amministrazione. Al primo ordine istruttorio l’amministrazione rispondeva infatti quando la causa era stata già trattenuta in decisione inviando alla segreteria della terza sezione una busta chiusa ‘riservata’ proveniente dal Ministero dell’interno (punto 2, in fatto). Nella nota si indicava, quale elemento ostativo alla concessione della cittadinanza, la circostanza che “lo straniero in oggetto manteneva, da sempre, un atteggiamento di forte critica verso la cultura occidentale” (punto 1, in diritto). Ritenuto insufficiente a giustificare il provvedimento di diniego, il Consiglio di Stato ha quindi ripetuto l’ordine istruttorio, con una serie di prescrizioni, cui l’amministrazione ha dato seguito, ancora con ritardo, mediante l’invio di una relazione, “coperta da riservatezza (perché rientrante tra gli ‘atti classificati’)” (punto 1, in diritto). In questa relazione sono state riportate le condanne del movimento culturale al quale il richiedente risultava essere vicino. L’appellante ha ribadito i motivi di gravame, segnatamente, il difetto di motivazione dell’atto impugnato, “non essendo emerso [neppure dalla seconda risposta dell’amministrazione] alcun nuovo elemento idoneo a precisare o dimostrare in cosa si sostanzierebbe ‘l’atteggiamento di forte critica verso la cultura occidentale’, sulla base del quale la presente difesa può replicare” (punto 1, in diritto).

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

L’elemento ostativo al riconoscimento dello *status* di cittadino italiano, contenuto nella seconda relazione del Ministero dell’Interno, ha convinto il Consiglio di Stato, che infatti ha dichiarato legittimo il provvedimento di diniego e quindi respinto l’appello perché infondato.

La decisione si sviluppa intorno ad alcune caratteristiche che si ritiene connotino il potere

amministrativo in materia di cittadinanza. Il collegio ricorda innanzitutto che il provvedimento di concessione della cittadinanza, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f) della [l. 5 febbraio 1992, n. 91](#), è "atto squisitamente discrezionale di 'alta amministrazione', condizionato all'esistenza di un interesse pubblico [alla sicurezza e all'ordine pubblico] che con lo stesso atto si intende raggiungere e da uno 'status illesae dignitatis' (morale e civile) di colui che lo richiede". Diretta "esplicazione del potere sovrano dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini", il riconoscimento o meno della cittadinanza italiana, "non può [in altri termini] che tradursi in un apprezzamento di opportunità" rispetto al quale assumono rilievo decisivo tutti quegli aspetti che farebbero dello straniero un perfetto cittadino, pienamente integrato nel tessuto sociale italiano, privo di precedenti e pendenze penali, capace di assolvere ai doveri di solidarietà economica e sociale, dotato di una condotta irreprensibile (punto 2, in diritto).

Il Consiglio di Stato precisa inoltre che il potere ampiamente discrezionale in materia di cittadinanza è altresì informato a principi di precauzione e cautela, in una sorta di valutazione di prevalenza dell'interesse nazionale rispetto all'interesse del cittadino di altro Stato a conseguire la cittadinanza italiana, che è pertanto "inevitabilmente recessivo e sottoposto a severa verifica istruttoria, affidata non solo alle autorità locali di pubblica sicurezza [...], ma anche agli organismi specificamente preposti ai servizi di sicurezza dello Stato" (punto 3, in diritto).

Stante la delicatezza degli interessi pubblici coinvolti, il procedimento amministrativo può infine essere improntato a modalità compatibili con la riservatezza e dunque non soggetto "ai pieni canoni di trasparenza che debbono caratterizzare l'attività amministrativa ordinaria", con la conseguenza che "lo stesso obbligo di motivazione del diniego si presta ad essere adeguatamente calibrato", come pure il sindacato giurisdizionale, che in questa materia è limitato a un controllo "estrinseco e formale", "non può [cioè] spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole" (punto 2, in diritto).

Tutto questo emerge nella vicenda in esame: se il riconoscimento della cittadinanza non ammette "nessuna ombra di inaffidabilità del richiedente [...] circa la piena adesione ai valori costituzionali", giacché l'interesse alla sicurezza e all'ordine pubblico è di rango superiore a qualsiasi altro interesse, deve allora dirsi priva di vizi logico-valutativi e motivazionali e anzi del tutto "idonea, per la giustificazione del diniego [...], la mera valutazione che a persone contigue, simpatizzanti o comunque idealmente vicine o in contatto con un movimento responsabile di attività gravemente delittuose, non si possa riconoscere lo status di cittadino italiano" (punto 3, in diritto).

## B. COMMENTO

### 1. *Un potere schiacciato sugli interessi dello Stato, anziché su quelli dell'individuo*

La sentenza in commento conferma un approccio al tema della concessione della cittadinanza basato su una lettura del potere amministrativo sbilanciato sui valori della sicurezza e dell'ordine pubblico. La pronuncia merita attenzione perché consente di mettere in evidenza i limiti di tale approccio, se considerati nella prospettiva del soggetto richiedente, sul presupposto che il provvedimento di diniego della cittadinanza rientra tra gli atti della pubblica amministrazione che più di altri incidono negativamente nell'altrui sfera giuridica, in quanto direttamente collegati alla realizzazione di diritti fondamentali.

Ebbene, come si legge nella sentenza, la natura del potere amministrativo in materia di cittadinanza è quella che lo equipara al potere amministrativo proprio degli atti di alta amministrazione, condizionato "all'esistenza di un interesse pubblico che con lo stesso atto si intende raggiungere" (punto 2, in diritto). Si tratta della concezione più diffusa in giurisprudenza (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](#); [Cons. St., sez. III, 25 agosto 2016, n. 3696](#)), in base alla quale l'altissimo tasso di discrezionalità del potere amministrativo in tale ambito deriva dalla circostanza che in questi casi l'autorità pubblica deve decidere sull'istanza dello straniero solo in base alla sua pericolosità sociale (P. LOMBARDI, [Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?](#), in *Federalismi*, n. 20, 2018, pp. 1 ss.): una volta accertati i presupposti per proporre domanda di cittadinanza, l'amministrazione deve 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. Un "apprezzamento di opportunità" (punto 2, in diritto), dunque, rispetto al quale assumono rilevanza esclusivamente gli interessi pubblici, mentre appaiono recessivi gli interessi del soggetto richiedente (punto 3, in diritto).

Le implicazioni in punto di garanzie (sostanziali, procedurali e processuali) derivanti da una simile impostazione, ascrivibile tuttora all'orientamento maggioritario della giurisprudenza amministrativa, sono all'evidenza percepibili. Innanzitutto, deve osservarsi che l'operazione di valutazione circa la compatibilità della richiesta di cittadinanza con l'ordine e la sicurezza pubblica avviene in assenza di parametri che consentano di delinearne i confini. In altri termini, la pubblica amministrazione effettua un giudizio prognostico circa la pericolosità sociale del richiedente affidandosi a clausole generali destituite del supporto di ogni tipologia di *standard* valutativo: il che, oltre al rischio di vedere adottati motivi di diniego anche soltanto vagamente riconducibili a tali clausole, finisce per incidere pure sulla giustiziabilità dei

provvedimenti. In mancanza di regole e di elementi di fatto predefiniti che rendano prevedibile il giudizio di pericolosità sociale, è chiaro che i margini di sindacabilità da parte del giudice non possono che essere deboli, riconducibili a un controllo meramente estrinseco e formale dell'atto. In questa materia, può cioè dirsi che "il passaggio dalla tradizionale valutazione di ordine pubblico, ampiamente discrezionale, alla più rigorosa – e garantista – ipotesi di esercizio della discrezionalità tecnica" non si è compiuto e sembra di là da compiersi (M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012, p. 239). Questo, mentre in altri contesti si discute (v. per esempio con riferimento al potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti) addirittura di aprire al controllo pieno del giudice amministrativo sulle decisioni fondate su presupposti di natura tecnica, opinabili e assai complessi ([Cons. St., sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990](#); sul tema v. di recente M. ALLENA, *La full jurisdiction tra sindacato di 'maggiore attendibilità' del giudice amministrativo e mito della separazione dei poteri*, in *L'applicazione dell'art. 6 CEDU nel processo amministrativo dei paesi europei*, a cura di A. Carbone, Napoli, 2020, pp. 23 ss.).

Non basta. Se, per quanto detto, il potere della pubblica amministrazione è discrezionale perché si determina sulla valutazione del solo interesse pubblico, ne consegue che non vi è la necessità di prendere in considerazione gli interessi individuali e le esigenze che spingono uno straniero a fare richiesta di cittadinanza italiana. Ciò significa che è consentita, dietro "esigenze di sicurezza nazionale" (punto 3, in diritto), non solo un'istruttoria procedimentale improntata ai metodi della riservatezza, ma anche un'istruttoria parziale, nella quale si può evidentemente fare a meno di un giudizio globale sulla personalità del richiedente, che faccia leva sulla verifica di elementi quali, per esempio, i legami familiari, l'attività lavorativa, il radicamento nel territorio e la condotta complessivamente adesiva ai valori dell'ordinamento. Ne deriva pure l'ineffettività dei diritti di partecipazione prescritti dalla legge n. 241/1990, a cominciare dalla garanzia del contraddittorio (sacrificabile ancora una volta a fronte della riservatezza delle informazioni in possesso della pubblica amministrazione); così come ne discende il ridimensionamento dell'obbligo di motivazione, il quale si presta a essere calibrato in funzione "della delicatezza degli interessi coinvolti" ([Cons. St., sez. III, 29 marzo 2019, n. 2102](#)) e dunque a essere adempiuto e considerato ammissibile anche in forme semplificate, non dettagliate, né circostanziate.

A ben vedere, l'impostazione conservatrice assecondata dalla terza sezione del Consiglio di Stato implica altresì il rischio di non vedere rispettati da parte delle autorità amministrative precedenti i principi che informano l'attività discrezionale, muovendo dall'assunto dell'assenza di interessi da bilanciare. Il pericolo di elusione riguarda in particolare il principio di proporzionalità (sulla cui rilevanza 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\*](#)), a fronte del collegamento esistente tra i provvedimenti di diniego cittadinanza e l'esercizio di diritti fondamentali. In questa logica, il parametro della proporzionalità assumerebbe infatti importanza già nel corso dell'esercizio del potere, perché consentirebbe di conformarne il contenuto, prefigurando un potere 'proporzionato' al tipo di atto e al fine individuato dalla legge (A. ALBANESE, [\*Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto tra amministrazione e amministrati\*](#), in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3, 2016, pp. 697 ss.); così come nondimeno sarebbe decisivo in ambito giurisdizionale, soprattutto nello svolgimento del giudizio sulla necessità della misura adottata.

## 2. *Il criterio assorbente della irrepreusibilità morale*

Le criticità appena rilevate, derivanti dalla prevalenza data a ragioni di interesse pubblico (per lo più non prevedibili né verificabili), nella contemporanea pretermissione degli elementi positivi a sostegno dell'istanza, possono dirsi rafforzate da un ulteriore dato. Nella sentenza si legge che il provvedimento di concessione della cittadinanza è "atto squisitamente discrezionale di 'alta amministrazione', condizionato [...] da uno 'status illesae dignitatis' (morale e civile) di colui che lo richiede" (punto 2, in diritto). In pratica, il Consiglio di Stato, adeguandosi anche sotto questo profilo all'indirizzo predominante (v., tra altre, [Cons. St., sez. III, 25 agosto 2016, n. 3696](#); [Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2017, n. 657](#)), individua nella irrepreusibilità morale e civile il criterio che deve ispirare la valutazione circa i possibili *vulnera* alla sicurezza dello Stato discendenti dalla presenza di un soggetto straniero nel territorio nazionale.

È evidente che così ragionando la posizione dello straniero è già in astratto compromessa, richiedendosi un *quantum* di moralità superiore a quella posseduta mediamente dalla collettività nazionale in un dato momento storico. Infatti, non solo diventa sufficiente dare peso a un unico dato negativo per considerare un individuo non degno di appartenere all'ordinamento italiano, ma appare altresì verosimile che la valutazione si basi su mere fattispecie di sospetto o su surrettizi automatismi preclusivi.

Del resto, il parametro della assoluta irrepreusibilità della condotta richiesta a un cittadino straniero, espressione di una visione eticizzante dello Stato, portatore di una morale superiore ed escludente, rimarrà in linea con l'impostazione esaminata, almeno fino a quando il potere amministrativo in materia di cittadinanza continuerà a essere concepito come manifestazione del "potere sovrano dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini" (punto 2, in diritto), retto dai soli interessi pubblici alla sicurezza e all'ordine pubblico e non anche dalle esigenze dell'individuo richiedente, rilevanti nella misura in cui alla loro realizzazione si collega l'esercizio di diritti fondamentali. Per quanto visto, sembra ci sia ancora da aspettare.

**C. APPROFONDIMENTI****Per consultare il testo della decisione:**

[Consiglio di Stato, sentenza 17 dicembre 2020, n. 8133](#)

**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. III, 29 marzo 2019, n. 2102;](#)

- [Cons. St., sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990;](#)

- [Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2017, n. 657;](#)

- [Cons. St., sez. III, 25 agosto 2016, n. 3696;](#)

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

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

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

**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.

M. ALLENA, *La full jurisdiction tra sindacato di 'maggiore attendibilità' del giudice amministrativo e mito della separazione dei poteri*, in *L'applicazione dell'art. 6 CEDU nel processo amministrativo dei paesi europei*, a cura di A. Carbone, Napoli, 2020, pp. 23 ss.

R. CLERICI, [Cittadinanza e apolidia](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 2, 2017, pp. 1 ss.

P. LOMBARDI, [Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?](#), in *Federalismi*, n. 20, 2018, pp. 1 ss.

A. RUGGERI, [Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 2, 2019, pp. 1.

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

**Per citare questo contributo:** S. STACCA, *“Ampliare il numero dei cittadini” o riconoscere la cittadinanza agli stranieri? Ovvero della fisionomia del potere di concessione della cittadinanza*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2021.