

---

## ADiM BLOG

Agosto 2020

### OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

---

Consiglio di Stato, sez. III, sentenza del 28 maggio 2020, n. 3377

#### *La rilevanza del termine di conclusione del procedimento di conferimento della cittadinanza italiana*

*Laura Pergolizzi*

Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche  
Università degli Studi di Messina

#### *Parole chiave*

*Cittadinanza – Termine – Procedimento amministrativo – Inerzia – Compensazione delle spese*

#### *Abstract*

*La sentenza in commento ritorna sul “problema” della durata dei procedimenti in materia di cittadinanza italiana, proponendo una ricostruzione che valorizza l’esigenza di garanzia della certezza del tempo di conclusione del procedimento ai fini di una piena ed effettiva tutela del privato istante.*

*Il Consiglio di Stato nega che la “congestione organizzativa” causata dal rilevante numero di richieste in materia di cittadinanza italiana integri un’ipotesi di “grave ed eccezionale ragione” tale da giustificare la compensazione delle spese del giudizio, in quanto i profili organizzativi interni alla pubblica amministrazione «non possano “gravare” sul ricorrente e costituire titolo per pregiudicarlo».*

*La riflessione è proiettata sulle garanzie applicabili alla procedura amministrativa per il conferimento della cittadinanza italiana, in particolare in merito ai tempi procedurali “speciali” ed in deroga rispetto a quelli ordinariamente apprestati dall’ordinamento. Le soluzioni individuate sono, invece, rivolte all’innalzamento del livello di tutela delle situazioni giuridiche soggettive del cittadino straniero, coerentemente con l’orientamento più “garantista” che sembra emergere in una parte del Consiglio di Stato.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### 1. La vicenda

La vicenda trae origine da un ricorso avverso il silenzio - inadempimento serbato dal Ministero dell'interno in un procedimento avviato su istanza di un cittadino straniero per il conferimento della cittadinanza italiana. La pubblica amministrazione, costituitasi in giudizio, depositava una nota con la quale evidenziava di aver emanato, nelle more del processo, il provvedimento amministrativo in questione.

Il TAR adito, preso atto della cessazione del motivo del contendere, riteneva che, "nonostante la soccombenza virtuale della resistente amministrazione", sussistessero "gravi ed eccezionali motivi" per compensare le spese di giudizio, "in ragione della grande mole di lavoro gravante sugli uffici amministrativi competenti causata dal rilevante numero di richieste in materia".

Avverso tale capo della sentenza di primo grado, il cittadino straniero proponeva appello, lamentando la violazione e la falsa applicazione delle norme che regolano il regime giuridico delle spese del giudizio, specificamente degli artt. 91 e 92 c.p.c., richiamati dall'art. 26 del c.p.a. In particolare, l'appellante lamentava che, stante la soccombenza virtuale della pubblica amministrazione, il giudice di primo grado non avrebbe dovuto disporre la compensazione delle spese processuali e che, in ogni caso, la motivazione fosse carente.

### 2. La decisione del Consiglio di Stato

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato accoglieva l'appello e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, condannava la pubblica amministrazione al pagamento delle spese processuali relative ai due gradi del giudizio.

Preliminarmente, il Collegio ha esaminato il rapporto che intercorre tra il principio di soccombenza e quello della compensazione delle spese processuali. A tal scopo, ha ricostruito l'assetto delle norme che disciplinano la definizione del regime delle spese processuali, anzitutto l'articolo 26 del c.p.a., e le norme del codice di procedura civile ivi richiamate, con particolare riferimento all'art. 92 c.p.c., alla luce del recente intervento della Corte Costituzionale, che ne ha dichiarato l'incostituzionalità nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese del giudizio, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni ([Corte costituzionale, sentenza 7 marzo-19 aprile 2018, n. 77](#)).

A tal proposito, il giudice di secondo grado ha ritenuto che, nonostante l'introduzione per via giurisdizionale di una clausola residuale idonea ad accreditare come fattispecie derogatorie anche ulteriori cause diverse ed aggiuntive rispetto a quelle elencate dal legislatore, è rimasto fermo il «divisato principio che pone i criteri della soccombenza e della

compensazione in rapporto di regola ed eccezione, confinando, peraltro, l'ammissione di una deroga al principio generale solo entro gli stretti margini di ulteriori fattispecie contraddistinte dai predicati della "gravità" e della "eccezionalità"».

Sulla scorta di queste premesse di carattere generale, il Collegio ha ritenuto non appagante la motivazione adottata dal giudice di primo grado a sostegno della compensazione delle spese del giudizio, che si traduce in «una formula di stile, del tutto generica, sganciata da riferimenti specifici e concreti a situazioni contingenti, potenzialmente spendibile in modo indifferenziato per qualunque ipotesi di attività amministrativa e, come tale, sostanzialmente elusiva dell'obbligo di adeguata esternazione della "eccezionalità" e "gravità" dei motivi derogatori, pure pretesa dall'art. 92 c.p.c.».

Inoltre, il Collegio ha rilevato che la considerazione delle peculiari condizioni operative della pubblica amministrazione fosse «già "incorporata" nel termine "lungo"» di conclusione del procedimento, pari a «ben 730» giorni, come regolato dall'art. 3 D.P.R. n. 362/1994, in «netta ed evidente» deroga, autorizzata dall'ordinamento, rispetto alla graduazione temporale contemplata dall'art. 2 della l. n. 241 del 1990.

A sostegno della propria decisione, il Consiglio di Stato si è, dunque, soffermato sul rapporto tra le esigenze organizzative della pubblica amministrazione e la tutela del privato, offrendo una interessante ricostruzione di alcune delle principali questioni sottese alla dibattuta, e controversa, questione del "tempo" del procedimento in materia di cittadinanza italiana.

## **B. COMMENTO**

### **1. Inquadramento**

Quello della certezza della tempistica procedurale è un aspetto di particolare rilievo del procedimento di conferimento della cittadinanza italiana. Se il problema delle lungaggini burocratiche grava tutt'oggi su molte aree dell'attività amministrativa, tale aspetto assume una fisionomia ancor più marcata laddove l'attività amministrativa si espliciti nell'ambito dei procedimenti per il conferimento della cittadinanza italiana.

Come meglio si vedrà, la durata del procedimento in materia di cittadinanza italiana tende a "dilatarsi" a causa, da un lato, della tendenza del legislatore a "spostare in avanti" il termine finale del procedimento in questione, ben oltre i termini fissati in via generale dalla legge sul procedimento amministrativo e, dall'altro, della tendenza della pubblica amministrazione a maturare il ritardo in sede di adozione del provvedimento finale.

Sotto il primo aspetto, occorre ricordare che il termine per la definizione del procedimento amministrativo in materia di cittadinanza italiana è oggetto di un regime "speciale" rispetto a quello contenuto nella l. n. 241/1990. Com'è noto, la legge generale sul procedimento

amministrativo esclude i “procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana” e “quelli riguardanti l’immigrazione” dalla regola generale secondo cui, al massimo, i termini procedurali possono essere di centottanta giorni (cfr. art. 2, comma 4, della l. n. 241/1990).

Il regime “speciale” è mutato nel tempo. Agli inizi degli anni Novanta, ha trovato una definizione con la l. 91/1992 e con il d.p.r. n. 362/1994, sulla base di un modello secondo il quale: i procedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio (art. 5, l. n. 91/1992) erano assoggettati al termine perentorio di conclusione del procedimento di due anni, secondo la disciplina di cui all’art. 8, comma 2, della l. n. 91/1992, a norma del quale, in particolare, l’emanazione del decreto di rigetto dell’istanza veniva “preclusa” alla pubblica amministrazione quando, dalla data di presentazione dell’istanza, fosse decorso il termine di due anni; i procedimenti di cui agli articoli 5 e 9 della l. n. 91/1992 erano assoggettati al termine ordinario di conclusione del procedimento di 730 giorni (art. 3, d.p.r. n. 362/1994).

Recentemente, l’assetto appena delineato è stato interessato da una profonda riforma, introdotta con il d.l. n. 113 del 4 ottobre 2018, in vigore dal 5 ottobre 2018, che è intervenuta su alcuni specifici profili temporali del procedimento: il termine di definizione dei procedimenti di concessione della cittadinanza per residenza e per matrimonio di cui agli articoli 5 e 9 della l. n. 91/1992, è stato elevato a quarantotto mesi dalla data di presentazione dell’istanza. Inoltre, la riforma del 2018 ha determinato l’abrogazione della disposizione, contenuta nell’art. 8, comma 2, della l. n. 91/1992, che, come già esaminato, precludeva il rigetto dell’istanza di acquisizione della cittadinanza per matrimonio una volta decorsi due anni dall’istanza medesima ([Circolare del Ministero dell’Interno n. 66 del 25 gennaio 2019](#)).

Di conseguenza, come recentemente osservato, la riforma ha precluso la configurabilità del silenzio assenso della pubblica amministrazione sulla domanda dello straniero coniugato con un cittadino italiano, restando, invece, impregiudicato il potere di negare la cittadinanza, anche dopo lo spirare del termine (G. BARBARO, G. CAPUZZI).

La riforma del 2018 ha suscitato un dibattito, non ancora sopito, che nasce dalla difficile individuazione delle ragioni fondanti il progressivo “spostamento in avanti” del termine di conclusione del procedimento amministrativo in materia di cittadinanza italiana, e che ruota intorno alle possibili ricadute di tale operazione sul piano della tutela effettiva del cittadino straniero istante, che per lungo tempo corre il rischio di restare in attesa di una “risposta” da parte della pubblica amministrazione.

In relazione al secondo profilo, che attiene alla durata del procedimento in questione, occorre rilevare che l’aspetto problematico di fondo risiede nell’esigenza di soddisfare, in tempi certi, il legittimo interesse del cittadino straniero a vedere accolta o respinta la domanda di cittadinanza formulata, senza comunque trascurare la complessità dell’istruttoria del procedimento finalizzato alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge ai fini dell’attribuzione, al cittadino straniero, dello *status civitatis*.

A tal proposito, è interessante ricordare la vicenda giudiziaria nata su impulso di una azione di classe, intentata da un gruppo di cittadini stranieri e da alcune associazioni, contro il Ministero dell'interno, ove si lamentavano i gravissimi ritardi nella istruzione delle pratiche e nella definizione dei procedimenti di naturalizzazione. In particolare, i ricorrenti avevano portato in emersione la «costante violazione» di tali termini, avendo, inoltre, esplicitamente messo in evidenza come la fissazione del termine di 730 giorni, a mente dell'art. 3 del D.P.R. n. 362/1994, fosse «più che idonea a rendere ingiustificabile ogni ragione di ritardo nel completamento della filiera amministrativa in questione a far data dalla presentazione della relativa istanza». Il giudice di primo grado, avendo riscontrato la «violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento», ha accolto specificamente la richiesta di intimare il Ministero dell'interno a porre in essere ogni adempimento utile, di carattere organizzativo e procedurale, volto al rigoroso rispetto dei termini previsti per la conclusione del procedimento di rilascio della cittadinanza italiana (Tar Lazio, n. 2257/2014).

In sede di appello, il Consiglio di Stato ([Cons. St., sez. III, sent. 27.2.2019 n. 1390](#)), ha, invece, accolto tutte le ragioni fatte valere dal Ministero dell'interno a giustificazione dei ritardi maturati, avendo prestato ampia attenzione alla constatazione relativa alla mancata assegnazione di maggiori risorse al Ministero suddetto, negli anni per cui è causa (2013-2016) ed alle misure organizzative adottate dalla pubblica amministrazione, ad esempio, l'informatizzazione ed il decentramento, a livello delle prefetture, di alcune competenze in materia. Al contrario, il Consiglio di Stato riteneva privi di pregio gli appelli incidentali proposti dai ricorrenti in primo grado e la loro richiesta di un vaglio di legittimità costituzionale del d.l. 113/2018 per contrarietà all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU. A tal proposito, il Consiglio di Stato, pur avendo rilevato che tali norme non riguardassero la vicenda processuale sottoposta al suo esame, ha affermato che queste ultime avrebbero potuto eventualmente avere un rilievo in sede di singoli specifici futuri giudizi (R. CLERICI).

## **2. La “chiave di lettura” del Consiglio di Stato**

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ritorna sulla questione relativa alla violazione del termine per il conferimento della cittadinanza italiana. Come anticipato, la questione problematica è se, a fronte della rilevata soccombenza virtuale della pubblica amministrazione, la «congestione organizzativa» di quest'ultima, causata dalla grande mole di lavoro provocata dal rilevante numero di richieste in materia di cittadinanza italiana, sia in grado di integrare un'ipotesi di «grave ed eccezionale ragione» che giustifichi la compensazione delle spese del giudizio.

La risposta affermativa fornita dal giudice di primo grado si traduce essenzialmente in una «giustificazione» del comportamento della pubblica amministrazione, la cui formulazione rievoca l'impostazione concettuale tradizionale, ed ormai superata, secondo la quale il tempo

dell'azione amministrativa è discrezionale.

Il Consiglio di Stato adotta un indirizzo diverso da quello prospettato dal giudice di primo grado. In particolare, il giudice di secondo grado nega l'esistenza di una valida ragione derogatoria al principio della soccombenza, muovendo da una prospettiva di carattere generale, secondo la quale i profili organizzativi interni alla pubblica amministrazione, non possano 'gravare' sul ricorrente e costituire titolo per pregiudicarlo. A tal scopo, coerentemente, il Collegio afferma che la "congestione degli uffici amministrativi" a cagione di un numero esorbitante di pratiche da sbrigare, così come formulata dal giudice di primo grado, non è in grado di integrare un'ipotesi di "grave ed eccezionale ragione" che giustifichi la compensazione delle spese del giudizio. Essa, piuttosto, rappresenta, come già si è messo in evidenza, «una formula di stile, del tutto generica, sganciata da riferimenti specifici e concreti a situazioni contingenti, potenzialmente spendibile in modo indifferenziato per qualunque ipotesi di attività amministrativa e, come tale, sostanzialmente elusiva dell'obbligo di adeguata esternazione della "eccezionalità" e "gravità" dei motivi derogatori, pure pretesa dall'art. 92 c.p.c.».

Tale argomentazione è coerente con la logica sottesa ad una recente pronuncia resa dal Consiglio di Stato in un giudizio avverso il silenzio-inadempimento della pubblica amministrazione, secondo la quale il fatto che procedimento amministrativo "si inserisca in un più ampio contesto penale" non costituisce una valida ragione derogatoria al principio della soccombenza (Consiglio di Stato, n. 4948/2016). Muovendo da tale prospettiva di carattere generale, la sentenza in commento si sofferma sul rapporto tra le esigenze organizzative della pubblica amministrazione e la tutela del privato. A tal scopo, il giudice amministrativo pone un accento critico sulla graduazione temporale già "incorporata" nel termine «lungo» di conclusione del procedimento, pari a «ben» 730 giorni, in «netta ed evidente» deroga, autorizzata dall'ordinamento, rispetto alla graduazione temporale della legge generale sul procedimento amministrativo. Nel caso di specie, si consideri che la cornice normativa di riferimento, in relazione al termine di 730 giorni, è quella di cui all'art. 3 del d.p.r. n. 362/1994 e non il sopravvenuto mutamento del dato legislativo di riferimento rappresentato, a seguito della riforma introdotta con il d.l. n. 113/2018, che fissa il termine (ancor più lungo), di quarantotto mesi dalla data di presentazione della domanda.

Ne consegue che la valorizzazione, anche giurisdizionale, delle «pur in parte innegabili, condizioni di *surmenage* operativo della pubblica amministrazione, anche solo ai fini del regolamento delle spese di giudizio» rappresenti da un lato, una «duplicazione ingiustificata e sproporzionata» del *favor* ad essa riservato dal legislatore, e, dall'altro, un sostanziale «ingiusto pregiudizio per il privato». Gli aspetti organizzativi dell'attività amministrativa recedono, perciò, «ad *interna corporis*», posto che le coordinate entro le quali deve svolgersi il rapporto tra il privato e la pubblica amministrazione, sono dettate dalla legge: la violazione di tali coordinate «fonda il legittimo affidamento del privato non solo in ordine all'esito favorevole della sua azione (anche se finalizzata, come nella specie, al mero soddisfacimento

dell'interesse strumentale alla conclusione del procedimento), ma anche con riguardo all'addossamento, alla parte soccombente, dei relativi costi, secondo il principio sancito dall'art. 91 c.p.c., in mancanza delle eccezionali ragioni per disporre la compensazione di cui all'art. 92 c.p.c.».

A tale stregua, la certezza del “tempo” dell'agire della pubblica amministrazione emerge, correttamente, come principio fondamentale dell'attività amministrativa, la cui applicazione concorre alla garanzia delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute in capo al privato che partecipa al procedimento amministrativo. Tale ricostruzione è compatibile con il sempre più marcato intento del legislatore di assicurare l'azionabilità di meccanismi di tutela avverso l'inerzia della pubblica amministrazione. Inoltre, tale ricostruzione, se riportata sul piano del procedimento in materia di cittadinanza italiana, conferma la recente tendenza della giurisprudenza amministrativa, che sembra dimostrare una maggiore attenzione per le esigenze del privato cittadino straniero, tanto sul fronte procedimentale, quanto sul fronte processuale. Verso tale direzione si rivolge l'[ordinanza n. 2879/2020](#), con la quale il Consiglio di Stato ha abbandonato la tradizionale configurazione dell'alta discrezionalità dei provvedimenti di riconoscimento o di diniego della cittadinanza, avendo ricondotto l'esercizio del potere amministrativo discrezionale «alla sua naturale funzione di bilanciamento di interessi pubblici e privati, egualmente rilevanti» ([S. Stacca](#)).

Ma vi è di più. La chiave di lettura proposta dalla sentenza in commento ha il merito di cogliere una questione nevralgica della problematica affrontata, che risiede nella forte specialità del “diritto dell'immigrazione” e dei connessi poteri riconosciuti alla pubblica amministrazione. Com'è noto, nel corso degli ultimi anni, i procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e quelli riguardanti l'immigrazione sono stati incisi da una serie di interventi legislativi introduttivi di numerose deroghe rispetto alle regole generali del procedimento amministrativo. Il problema principale che si pone risiede nel fatto che alcuni tra questi interventi legislativi, a partire da quelli riguardanti il regime dei termini procedurali, hanno determinato una significativa limitazione, nei confronti del cittadino straniero, dell'applicazione delle garanzie procedurali ordinariamente riconosciute in capo al privato che partecipa al procedimento amministrativo.

L'impostazione finora tracciata dal legislatore, che ha prodotto quale risultato la significativa riduzione della portata delle garanzie procedurali del cittadino straniero, è oggi avvalorata dai fautori di un indirizzo che, sul piano generale, è favorevole alla realizzazione di forme di differenziazione tra lo status del cittadino e quello del migrante e la cui *ratio* fa variamente leva su ragioni di sicurezza e di ordine pubblico e di contenimento della spesa pubblica.

Si tratta, però, di una impostazione vacillante e meritevole di essere sottoposta a revisione anche a fronte della progressiva formazione di un indirizzo di segno opposto, che tende a farsi strada, anche su stimolo del dibattito accademico, favorevole al rafforzamento delle garanzie procedurali riconosciute in capo al cittadino straniero, per il tramite di

un'impostazione più "garantista" rispetto a quella che finora è invalsa. Del resto, tale impostazione è compatibile con i canoni dell'uguaglianza sostanziale e della ragionevolezza e riflette l'impostazione, di matrice europeistica, secondo la quale il "diritto ad una buona amministrazione" deve essere riconosciuto in capo ad "ogni persona" e si sostanzia, tra l'altro, nel diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed "entro un termine ragionevole" (art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Il Consiglio di Stato offre più di uno spunto di riflessione a sostegno di questo "cambio di rotta": nell'affrontare la tematica della "durata" dei procedimenti amministrativi in materia di cittadinanza italiana, il giudice amministrativo, da un lato, nega la sussistenza di una sfera di immunità della pubblica amministrazione per l'esercizio illegittimo della funzione pubblica che la violazione del termine di conclusione del procedimento amministrativo determina, dall'altro mette in risalto la sussistenza di un termine speciale "lungo" di conclusione del procedimento per il conferimento della cittadinanza italiana, verificandone l'impatto (negativo) sul piano della sfera giuridica del cittadino straniero.

Sotto questo aspetto, si ritiene che la sentenza in commento possa sollecitare il dibattito che, con sempre maggiore attenzione, ma ancora troppo timidamente, ruota intorno alla "presunta" specialità dello "statuto dello straniero" e contribuire al superamento del carattere derogatorio di quest'ultimo rispetto all'ordinario quadro di regole e valori che disciplinano il procedimento amministrativo.

### C. APPROFONDIMENTI

#### Per consultare il testo della decisione:

[Consiglio di Stato, sez. III, sentenza del 28 maggio 2020, n. 3377](#)

#### Dottrina:

- M. BACCILIERI, [Decreto Salvini e disposizioni in materia di acquisizione della cittadinanza](#), in [www.meltingpot.it](http://www.meltingpot.it)

- G. BARBARO, G. CAPUZZI, *La cittadinanza italiana*, in M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento ed attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, Roma, 2020, 428

- M. BOMBI, *Processo amministrativo: cessazione dei motivi del contendere e compensazione spese*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 91, 2016, pag. 10. Nota a Consiglio di Stato, 24 novembre 2016, n. 4948

- R. CAPONIGRO, [Il tempo come bene della vita](#), in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2014

-M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995

-R. CLERICI, [Cittadinanza e apolidia](#), Rassegna, [www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it), fasc. 2, 2019

-M. D'ARIENZO, *La tutela del tempo nel procedimento e nel processo. Silenzio patologico e danno da ritardo: profili sostanziali e processuali*, Napoli, 2012

-M. GNES, *L'applicazione della class action pubblica in materia di immigrazione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2014, 7

-F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, 2007, 44 ss.

-F. ORSO, *Il ricorso al giudice amministrativo tra l'irrilevanza della forma dell'atto introduttivo e la difesa di un modello processuale*, in *Diritto pubblico*, 2020, 2, in corso di pubblicazione

-M. SAVINO, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012, 357.

-S. STACCA, [Il potere amministrativo in materia di cittadinanza: il vento sta cambiando?](#), ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2020

**Ulteriori atti e materiali:**

[Circolare del Ministero dell'Interno n. 66 del 25 gennaio 2019](#)

**Per citare questo contributo:** L. PERGOLIZZI, *La rilevanza del termine di conclusione del procedimento di conferimento della cittadinanza italiana*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, agosto 2020.