

Publicato il 05/04/2024

**N. 03178/2024REG.PROV.COLL.**  
**N. 04600/2017 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4600 del 2017, proposto da  
-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Villante, domiciliato presso la  
Cons. Di Stato Segreteria in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

***contro***

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria  
ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per la riforma***

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio  
(Sezione Prima) -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 dicembre 2023 il Pres. Michele Corradino e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. Con provvedimento del 29 aprile 2016, il Ministero dell'Interno ha respinto la domanda di concessione della cittadinanza italiana, presentata dall'odierno appellante ex art. 9, comma 1, lett. f), l. n. 91 del 1992, motivando il rifiuto in ragione della pendenza di un procedimento penale a suo carico, per simulazione di reato e calunnia, nonché dell'esistenza di un decreto penale di condanna per truffa in concorso emesso nei suoi confronti.

2. Dinanzi al Tar Lazio, l'interessato ha impugnato il provvedimento reiettivo, chiedendone l'annullamento per eccesso di potere, difetto di istruttoria e di motivazione.

3. Con sentenza in forma semplificata -OMISSIS- novembre 2016, il Tar Lazio, sezione Prima-ter, ha respinto il ricorso, ritenendo che l'Amministrazione avesse valutato "in maniera procedimentalmente corretta e non manifestamente illogica la situazione dell'istante, dando rilievo preminente ai precedenti penali a suo carico".

4. Avverso detta sentenza è insorto il cittadino straniero, con appello notificato il 23 maggio 2017 e depositato il 22 giugno 2017, riproducendo le censure non accolte in primo grado e ponendole in chiave critica rispetto alle statuizioni del Tar.

Il primo motivo lamenta la violazione dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. n. 91 del 1992, il difetto di motivazione e di istruttoria e l'illogicità del diniego, sul rilievo che l'Amministrazione non avrebbe considerato l'inserimento dell'odierno appellante nella comunità nazionale, avendo egli svolto in Italia, ove risiedono i suoi familiari, l'intero percorso scolastico, e

disponendo di regolare attività lavorativa; inoltre, il cittadino straniero non sarebbe gravato da precedenti penali, non essendo mai stato attinto dal decreto penale per truffa in concorso menzionato dal provvedimento impugnato, stante l'archiviazione - disposta dal GIP presso il Tribunale di Bergamo - del relativo procedimento penale.

Con il secondo motivo, si eccepisce l'assenza di idonea e sufficiente motivazione, in quanto nella determinazione amministrativa mancherebbero riferimenti alla condizione personale dell'interessato.

5. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno.

6. Con ordinanza -OMISSIS- del 2017 è stata respinta la domanda cautelare.

7. Con l'ordinanza collegiale -OMISSIS- luglio 2022, la Sezione, vista l'archiviazione del procedimento penale per truffa in concorso, ha disposto un incombente istruttorio a carico del Ministero appellato, ritenendo necessario, ai fini del decidere: a) conoscere l'evoluzione del procedimento penale -OMISSIS- del 2012 pendente presso la Procura della Repubblica di Bergamo, per le violazioni ex artt. 367 e 368 c.p.; b) acquisire la documentazione fondante il diniego impugnato.

8. Con successive ordinanze nn. -OMISSIS- del 2022, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- del 2023 è stato reiterato l'ordine istruttorio rimasto inadempito.

9. Il 23 ottobre 2023, l'Amministrazione ha parzialmente adempiuto all'ordinanza collegiale n. -OMISSIS- del 2023, depositando la documentazione posta alla base del provvedimento, senza fornire chiarimenti circa l'esito del procedimento penale a carico del cittadino straniero per simulazione di reato e calunnia.

10. All'udienza pubblica del 14 dicembre 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

I motivi di appello, che per ragioni di connessione possono trattarsi congiuntamente, sono fondati.

Giova preliminarmente richiamare la giurisprudenza secondo la quale la concessione della cittadinanza italiana è un atto ampiamente discrezionale, che deve non soltanto tenere conto di fatti penalmente rilevanti ma anche valutare l'area della loro prevenzione, poiché l'atto in questione implica accurati apprezzamenti da parte dell'Amministrazione sulla personalità e sul contegno di vita tenuto dall'interessato e si esplica in un potere valutativo circa il grado di integrazione del cittadino straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili della sua condizione lavorativa, economica, familiare nonché di irrepremissibilità della condotta (ex multis, Cons. St., sez. III, 6 settembre 2018 n. 5262 e 12 novembre 2014, n. 5571; sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913; 10 gennaio 2011, n. 52; 26 gennaio 2010, n. 282).

È stato efficacemente evidenziato nell'indirizzo oramai consolidato di questo Consiglio (cfr. Sez. III, 3 marzo 2021, n. 1826) che l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale è legittimo allorquando quest'ultimo dimostri di possedere ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità e sia detentore di uno status illesae dignitatis morale e civile e di un sentimento di appartenenza alla collettività nazionale, che escluda interessi personali e speculativi sottostanti alla richiesta di naturalizzazione (Cons. St., sez. II, 31 maggio 2021, n. 4151).

Il provvedimento di diniego della concessione della cittadinanza, inoltre, non è sindacabile per i profili di merito della valutazione amministrativa (cfr., Cons. St., sez. III, 6 settembre 2016, n. 3819; id. 25 agosto 2016, n. 3696; Sez. III, 11 marzo 2016, n. 1874), mentre lo è - e pienamente - per i suoi eventuali profili di eccesso di potere, tra i quali è tradizionalmente annoverata l'inadeguatezza della motivazione (Cons. St., sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4498).

Quanto all'obbligo di motivazione, la giurisprudenza della Sezione ha più volte rilevato che il provvedimento di diniego della richiesta cittadinanza italiana non deve, necessariamente, riportare analiticamente le notizie sulla base delle quali si è addivenuti al giudizio di sintesi finale, essendo sufficiente quest'ultimo laddove una più particolareggiata ostensione dei dati rilevanti potrebbe compromettere l'attività preventiva o di controllo da parte degli organi a ciò preposti e le esigenze di salvaguardia della incolumità di coloro che hanno effettuato le indagini (Cons. St., sez. III, 6 settembre 2018 n. 5262; id. 29 maggio 2018, n. 3206). Sicché, nei casi in cui detta preminente esigenza non si pone, l'obbligo ex art. 3, l. n. 241 del 1990 torna a vigere nella sua più ordinaria dimensione.

L'Amministrazione, pertanto, nel riconoscere la cittadinanza ai sensi dell'art. 9 della citata l. n. 91 del 1992, è chiamata ad effettuare una delicata valutazione in relazione alla effettiva e complessiva integrazione dello straniero nella società, non potendosi limitare, pur nel suo ampio apprezzamento discrezionale, ad un giudizio sommario, superficiale ed incompleto, ristretto alla mera considerazione di fatti risalenti, senza contestualizzarli all'interno di una più ampia e bilanciata disamina che tenga conto dei legami familiari dell'interessato, della sua attività lavorativa, del suo reale radicamento al territorio, della sua complessiva condotta che, per quanto non totalmente irreprensibile sul piano morale, deve comunque mostrare una convinta adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento di cui egli chiede di far parte con il riconoscimento della cittadinanza.

Quindi, la valutazione discrezionale sull'integrazione dello straniero nel tessuto sociale della Repubblica deve certo tener conto di eventuali pregiudizi penali a carico dell'interessato ma non può prescindere da un giudizio globale sulla di lui personalità e dal giudizio sulla gravità - e sull'esito - della vicenda penale, a fronte di ogni altro comportamento del soggetto.

Con le sentenze citate è stato, dunque, sancito il principio in base al quale la valutazione di opportunità demandata all'Amministrazione, ai fini del riconoscimento della cittadinanza allo straniero che ne abbia fatto richiesta, deve avere necessariamente carattere complessivo, ergo deve abbracciare tutti gli elementi utili a dimostrare l'effettivo grado di adesione dello straniero ai valori fondativi dello Stato (quale forma di aggregazione, anche sulla base di quei valori della comunità in esso costituitasi), poiché solo dall'inquadramento delle singole vicende, anche penalmente rilevanti, che abbiano costellato il vissuto del richiedente entro una cornice più ampia e tale da inglobare l'intero percorso esistenziale, lavorativo, sociale e familiare dell'interessato, antecedente o successivo, è possibile apprezzarne compiutamente il peso nella determinazione della scelta sottesa alla presentazione dell'istanza di inclusione nella comunità dei cittadini e del formale riconoscimento dello status civitatis (Cons. St., sez. III, 1 dicembre 2021, n. 8022).

Ebbene, anche in considerazione della documentazione depositata dall'Amministrazione in esecuzione dell'ordine istruttorio, ritiene il Collegio che il provvedimento avverso non ha dato compiuta applicazione ai suesposti principi.

Il diniego pone in evidenza, quali elementi contrari all'accoglimento dell'istanza, un decreto penale di condanna a carico del richiedente, per truffa in concorso, nonché la pendenza di un procedimento penale nel cui ambito egli era imputato per simulazione di reato e calunnia.

Le doglianze difensive, con le quali l'odierno appellante ha dedotto il difetto di istruttoria e di motivazione meritano positivo apprezzamento, essendosi l'Amministrazione determinata in assenza di una valutazione concreta circa l'affidabilità del cittadino straniero, che avrebbe, invece, dovuto compiere alla luce del suo complessivo trascorso di vita.

Peraltro, il diniego muove da presupposti di fatto parzialmente erronei, essendo emerso che nessun decreto penale di condanna è stato pronunciato

nei confronti dell'interessato, atteso che il procedimento penale per truffa in concorso era stato archiviato, con decreto del GIP del Tribunale di Bergamo del 27 ottobre 2014.

Con riferimento, invece, al procedimento penale, risalente al 2012, per simulazione di reato e calunnia, non risulta che l'istante sia stato - successivamente - riconosciuto colpevole delle violazioni addebitate, non avendo il Ministero resistente, ripetutamente sollecitato a fornire chiarimenti sul punto, depositato documentazione attestante l'intervenuta condanna penale.

Sul punto, non può non stigmatizzarsi la condotta processuale dell'Amministrazione appellata che non ha ottemperato alle richieste istruttorie di questo Consiglio, costringendo la Sezione a reiterarle, per ben sei volte, per adempiere infine solo parzialmente.

Ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 116 c.p.c. e 39 c.p.a., il Collegio è pertanto costretto a trarre argomenti di prova dal comportamento processuale della parte appellata.

Deve in proposito osservarsi che, ove le imputazioni concernenti il richiedente non abbiano dato luogo ad accertamenti di responsabilità penale e siano collocate a significativa distanza temporale dalla data della valutazione amministrativa le stesse sono insufficienti, per sé sole, a giustificare il rigetto della domanda di concessione della cittadinanza. L'Amministrazione è quindi tenuta ad apprezzare anche gli elementi di carattere positivo, idonei a qualificare la personalità dell'interessato, che nel caso all'esame non sono stati adeguatamente esaminati, malgrado fossero stati rappresentati in sede procedimentale con memoria ex art. 10-bis, l. n. 241 del 1990. Infatti, il diniego non ha dato conto della lunga permanenza del soggetto sul territorio nazionale, della sua condizione lavorativa e familiare, limitandosi ad affermare in modo meccanicistico la non coincidenza tra l'interesse pubblico e quello dell'istante, e non

esplicitando le ragioni della ritenuta mancata integrazione nel contesto sociale italiano

Ne deriva che il provvedimento impugnato, per l'erroneità e l'insufficienza dei dati istruttori su cui si fonda - non reca, dunque, un adeguato apprezzamento dei fatti che hanno condotto a ritenere il cittadino straniero un soggetto pericoloso o inaffidabile, risultandone così svilita quella stessa ampia discrezionalità di cui la determinazione amministrativa dovrebbe essere espressione.

A fronte del rilevato difetto istruttorio e motivazionale, il rigetto dell'istanza di concessione della cittadinanza deve essere annullato, fermo restando che l'Amministrazione competente dovrà rivalutare, nei sensi sopra chiariti, l'effettiva pericolosità dello straniero.

Per i motivi esposti l'appello deve essere accolto.

Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti ex art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

Le spese seguono la regola della soccombenza come liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Ministero appellato al pagamento delle spese processuali che liquida in Euro 3.000,00 (tremila/00), oltre oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del

27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Pier Luigi Tomaiuoli, Consigliere

## **IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Michele Corradino**

## **IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.