



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Quinta Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10930 del 2019, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessia Arzani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del decreto n. -OMISSIS-, emesso il 15.05.2019 e notificato a mani dell'interessata il 18.06.2019, e di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, con cui viene respinta la richiesta di concessione della cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1, lett. f), legge n. 91/1992 presentata dalla ricorrente il 2.05.2013 non avendo ravvisato il Ministero dell'Interno una coincidenza tra l'interesse pubblico e quello della richiedente alla concessione della cittadinanza italiana.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 22 marzo 2024 la dott.ssa Antonietta Giudice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I. - Con il ricorso in esame si impugna, al fine di ottenerne l'annullamento, il decreto 5 giugno 2018, con cui il Ministero dell'interno ha respinto l'istanza intesa ad ottenere la concessione della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), della legge n. 91/1992, presentata in data 3 dicembre 2016.

II. - L'Amministrazione ha respinto la domanda dell'interessata, con DM 15 maggio 2019, essendo emersa la mancata coincidenza tra interesse pubblico ed interesse del richiedente alla concessione della cittadinanza stessa.

In particolare, dal Rapporto informativo della Questura di Lucca del 13 marzo 2015 emergevano i seguenti elementi pregiudizievoli di carattere penale sul conto dell'istante:

- sentenza di primo grado, irrevocabile il 18.03.2002, per ricettazione, uso di falso e falsa dichiarazione, oltre all'inosservanza delle norme che riguardano il permesso di soggiorno;

- innumerevoli segnalazioni per l'uso di nominativi diversi, emergenti dall'elenco dei precedenti dattiloscritti;

III. - Con l'atto introduttivo del ricorso, la parte - dopo aver premesso di aver vissuto al momento del suo ingresso in Italia una situazione di sfruttamento e schiavitù, cui andrebbe ricollegate le condotte penalmente rilevanti contestate, poste in essere per necessità di salvare sé stessa e la sua famiglia - formula i seguenti motivi di censura:

1) *Violazione di legge/Eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di motivazione e violazione dei principi generali di buona e corretta amministrazione*, non avendo il Ministero dell'Interno considerato la situazione personale della ricorrente e quanto rappresentato con la memoria difensiva inviata a mezzo pec in data 30.01.2019 e con la memoria integrativa inviata a mezzo pec il 28 marzo 2019;

2) *Violazione e/o falsa applicazione degli art. 9 L.91/92 e succ. modifiche - Eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione ovvero per sua illogicità*, visto che la p.a. non ha specificato i motivi a fondamento dell'inesistenza di coincidenza tra l'interesse pubblico e quello della richiedente alla concessione della cittadinanza italiana, soprattutto nel caso di specie ove è provato, anche giudizialmente, come la ricorrente non solo sia vissuta per anni sotto la costante minaccia alla sua incolumità fisica, ma sia stata fondamentale per giungere alla condanna di un soggetto dedito a favorire la immigrazione clandestina finalizzata alla prostituzione e che la sua denuncia e la sua condotta siano stati meritevoli della concessione di un permesso di soggiorno per motivi straordinari con revoca delle espulsioni.

IV. - Il Ministero dell'interno, costituito in giudizio per resistere al ricorso, ha depositato documenti del fascicolo del procedimento e una relazione difensiva, contestando nel merito le censure *ex adverso* svolte e concludendo per il rigetto della domanda di annullamento del diniego impugnato.

Approssimandosi l'udienza pubblica la ricorrente ha depositato a sostegno della domanda impugnatoria documenti - tra cui il decreto di riabilitazione emesso dal Tribunale di Sorveglianza di Firenze in data 3/12/2019 e l'estratto del certificato di matrimonio con cittadino italiano - nonché una memoria in cui ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

VII. - All'udienza straordinaria del 22 marzo 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I. - Il ricorso è infondato.

II. - Il Collegio reputa utile una premessa di carattere teorico in ordine al potere attribuito all'amministrazione in materia, all'interesse pubblico protetto e alla natura del relativo provvedimento (vedi, da ultimo, TAR Lazio, sez. V bis, n. 2943, 2944, 2945, 3018 e 3471/2022).

L'acquisizione dello *status* di cittadino italiano per naturalizzazione è oggetto di un provvedimento di concessione, che presuppone l'esplicitarsi di un'ampissima discrezionalità in capo all'Amministrazione. Ciò si desume, *ictu oculi*, dalla norma attributiva del potere, l'art. 9, comma 1, della legge n. 91/1992, a tenore del quale la cittadinanza "può" - e non "deve" - essere concessa.

La dilata discrezionalità in questo procedimento si estrinseca attraverso l'esercizio di un potere valutativo che si traduce in un apprezzamento di opportunità in ordine al definitivo inserimento dell'istante all'interno della comunità nazionale, apprezzamento influenzato e conformato dalla circostanza che al conferimento dello *status civitatis* è collegata una capacità giuridica speciale, propria del cittadino, che comporta non solo diritti - consistenti, sostanzialmente, oltre nel diritto di incolato, nei "diritti politici" di elettorato attivo e passivo (che consentono, mediante l'espressione del voto alle elezioni politiche, la partecipazione all'autodeterminazione della vita del Paese di cui si entra a far parte e la possibilità di assunzione di cariche pubbliche) - ma anche doveri nei confronti dello Stato-comunità - consistente nel dovere di difenderla anche a costo della propria vita in caso di guerra ("il sacro dovere di difendere la Patria" sancito, a carico dei soli cittadini, dall'art. 52 della Costituzione), nonché, in tempo di pace, nell'adempiimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", consistenti nell'apportare il proprio attivo contributo alla Comunità di cui entra a far parte (art. 2 e 53 Cost.).

A differenza dei normali procedimenti concessori, che esplicano i loro effetti esclusivamente sul piano di uno specifico rapporto Amministrazione/Amministrato, l'ammissione di un nuovo componente nell'elemento costitutivo dello Stato (Popolo), incide sul rapporto individuo/Stato-Comunità, con implicazioni d'ordine politico-amministrativo; si tratta, pertanto, di determinazioni che rappresentano un'esplicazione del potere sovrano dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini (vedi, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. III, 7.1.2022 n. 104; cfr. Cons. Stato, AG, n. 9/1999; sez. IV n. 798/1999; n. 4460/2000; n. 195/2005; sez. I, n. 1796/2008; sez. VI, n. 3006/2011; Sez. III, n. 6374/2018; n. 1390/2019, n. 4121/2021; TAR Lazio, Sez. II quater, n. 10588 e 10590 del 2012; n. 3920/2013; 4199/2013).

È stato, in proposito, anche osservato che il provvedimento di concessione della cittadinanza refluisc nel novero degli atti di alta amministrazione, che sottende una valutazione di opportunità politico-amministrativa, caratterizzata da un altissimo grado di discrezionalità nella valutazione dei fatti accertati e acquisiti al procedimento: l'interesse dell'istante ad ottenere la cittadinanza deve necessariamente coniugarsi con l'interesse pubblico ad inserire lo stesso a pieno titolo nella comunità nazionale.

E se si considera il particolare atteggiarsi di siffatto interesse pubblico, avente natura "composita", in quanto coevamente teso alla tutela della sicurezza, della stabilità economico-sociale, del rispetto dell'identità nazionale, è facile comprendere il significativo condizionamento che ne deriva sul piano dell'agere del soggetto alla cui cura lo stesso è affidato.

In questo quadro, pertanto, l'amministrazione ha il compito di verificare che nel soggetto istante risiedano e si concentrino le qualità ritenute necessarie per ottenere la cittadinanza, quali l'assenza di precedenti penali, la sussistenza di redditi sufficienti a sostenersi, una condotta di vita che esprime integrazione sociale e rispetto dei valori di convivenza civile.

La concessione della cittadinanza deve rappresentare il suggello sul piano giuridico di un processo di integrazione che nei fatti sia già stato portato a compimento, la formalizzazione di una preesistente situazione di "cittadinanza sostanziale" che giustifica l'attribuzione dello status giuridico (in proposito, Tar Lazio, Sez. II quater, sent. n. 621/2016: "concessione che costituisce l'effetto della compiuta appartenenza alla comunità nazionale e non causa della stessa").

In altre parole, si tratta di valutare il possesso di ogni requisito atto ad assicurare l'inserimento in modo duraturo nella comunità, mediante un giudizio prognostico che escluda che il richiedente possa successivamente creare problemi all'ordine e alla sicurezza nazionale, disattendere le regole di civile convivenza ovvero violare i valori identitari dello Stato, gravare sulla finanza pubblica (cfr. *ex multis*, Tar Lazio, Roma, Sez. I ter, n. 3227 e n. 12006 del 2021 e sez. II quater, n. 12568/2009; Cons. Stato, sez. III, n. 104/2022; n. 4121/2021; n. 7036 e n. 8233 del 2020; n. 1930, n. 7122 e n. 2131 del 2019; n. 657/2017; n. 2601/2015; sez. VI, n. 3103/2006; n.798/1999).

III. - Se, dunque, il potere dell'Amministrazione ha natura discrezionale, il sindacato giurisdizionale sulla valutazione dell'effettiva e compiuta integrazione nella comunità nazionale deve essere contenuto entro i ristretti argini del controllo estrinseco e formale, esaurendosi nello scrutinio del vizio di eccesso di potere, nelle particolari figure sintomatiche dell'inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o difetto di motivazione, con preclusione di un'autonoma valutazione delle circostanze di fatto e di diritto oggetto del giudizio di idoneità richiesto per l'acquisizione dello status di cui è causa; il vaglio giurisdizionale non deve sconfinare nell'esame del merito della scelta adottata, riservata all'autonoma valutazione discrezionale dell'Amministrazione (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 7.1.2022 n. 104; Sez. IV, n. 6473/2021; Sez. VI, n. 5913/2011; n. 4862/2010; n. 3456/2006; Tar Lazio, Sez. I ter, n. 3226/2021, Sez. II quater, n. 5665/2012).

IV. - Sulla scorta dei postulati in premessa, è possibile ritenere non fondate le censure formulate nell'atto introduttivo del giudizio - che, in quanto connesse, sono suscettibili di una trattazione congiunta -, con cui si contesta l'operato dell'autorità procedente che ha imperniato la sua decisione su precedenti penali della richiedente, nonostante la difficile e delicata condizione personale della stessa.

V. - Ad avviso del Collegio, il provvedimento di diniego è da ritenere sorretto da un adeguato sostrato motivazionale e istruttorio, in grado di resistere alla prospettazione di parte attrice.

Orbene, l'autorità procedente è stata spinta a determinarsi sfavorevolmente a causa di segnalazioni per usi di nominativi diversi e una precedente condanna dell'interessata per i reati di ricettazione, uso di atto falso, falsa dichiarazione, inosservanza norme che regolano il permesso di soggiorno.

E, sotto il profilo della significatività delle condotte contestate, sebbene risalenti, deve essere evidenziato che, come si è visto, la sentenza di condanna, emessa in primo grado, riguarda tra l'altro una fattispecie, la *ricettazione* ex art. 648, che rientra, in quanto punita con la pena che nel suo massimo editale non è inferiore ai tre anni di reclusione, nel novero dei reati automaticamente ostativi al rilascio della cittadinanza persino quando richiesta per matrimonio, individuati dall'art. 6, comma 2, lett. b), della legge n. 91/1992 (infatti, tale disposizione, dettata in materia di cittadinanza *iure matrimonii*, in cui il richiedente vanta un vero e proprio diritto soggettivo, si estende *in parte qua* necessariamente anche alla fattispecie meno tutelata della cittadinanza per naturalizzazione, in nome dei principi di sicurezza pubblica e civile convivenza sottesi alla stessa).

In generale, con riferimento alla rilevanza ostativa dei pregiudizi penali il legislatore del 1992 ha inteso eliminare qualsivoglia discrezionalità dell'autorità amministrativa in presenza di determinate fattispecie, la cui gravità è stata fissata direttamente ed in via generale ed astratta, sulla base di un requisito oggettivo, rappresentato dalla previsione di una pena editale non inferiore nel massimo a tre anni. Per cogliere a pieno il tenore dell'individuazione di tale tetto massimo da parte del legislatore della riforma, basti evidenziare il carattere innovativo della previsione dell'art. 6, comma 2, lettera b) *de quo* rispetto alla disposizione che ha sostituito, contenuta nell'art. 2 n. 2 della legge 21 aprile 1983, n. 123, che non faceva riferimento alla pena editale, bensì alla pena irrogata dal giudice penale sulla base della valutazione delle specifiche circostanze del caso concreto.

L'innovazione è stata immediatamente rilevata dalla giurisprudenza, che ha chiarito che "la norma ora in vigore sposta implicitamente il criterio di valutazione della pericolosità sociale alle peculiari rilevanz della fattispecie incriminativa, attraverso una generalizzazione del principio che la predetta pericolosità scaturisce da un fatto di reato comunque punibile con pena editale non inferiore nel massimo a tre anni. Si tratta, a ben vedere, di una profonda innovazione normativa, sostanzialmente con finalità restrittive, che non può essere considerata come specificazione o, in ogni caso, continuazione logica della previgente disposizione" (Consiglio di Stato sez. IV n. 1345/1999).

In altri termini, detta norma definisce espressamente l'ambito delle ipotesi criminose che precludono il conseguimento della cittadinanza richiesta ai sensi dell'art. 5 della legge n. 91/1992 - che costituisce un vero e proprio diritto soggettivo per l'aspirante cittadino (al fine di tutelare l'unità familiare del cittadino italiano) - persino a chi è coniuge del cittadino italiano, salvo l'eventuale successiva sopravvenienza della riabilitazione. Pertanto, questa norma - proprio perché dettata in relazione ad una situazione di maggior favore (in quanto sorretta dall'esigenza di tutela di chi è già cittadino e dell'unità familiare) - va considerata quale norma di tenuta dell'ordinamento che individua gli argini di quell'area del penalmente rilevante travalicati i quali inevitabilmente il potere di valutazione discrezionale dell'amministrazione, giustapposto all'interesse legittimo pretensivo del richiedente lo *status*, finisce per essere compresso, a tutela delle regole di civile convivenza e dei valori identitari dello Stato.

Ed in questo senso l'art. 6 citato si applica *a fortiori* anche alla cittadinanza richiesta ai sensi dell'articolo 9, lettera f), della legge n. 91 del 1992 (cfr. Tar Lazio, sez. II quater n. 3582 del 2014; n. 1833 del 2015, 324/2017, secondo un orientamento consolidato del Consiglio di Stato, espresso *inter alia* nelle sentenze, sez. III, 1726/19, 8734/2019, 1837/2019, 4151/2021; 4122/2021, condiviso dalla Sezione, v. da ultimo, TAR Lazio, sez. V bis, n.: 13002/2023; 12538/2023; 10879/2023; 7143/2023; 3673/2023), cioè limitatamente alla parte in cui individua i reati immediatamente ostativi alla concessione dello *status*, in ragione del principio di "il più contiene il meno", per cui se rispetto all'esigenza di tutela dei valori fondamentali dell'ordinamento anche la pretesa a conseguire la cittadinanza da parte del coniuge del cittadino (che - si ribadisce - vanta un vero e proprio diritto soggettivo) si mostra recessiva, a maggior ragione ciò vale nel caso di concessione della cittadinanza per residenza, fattispecie cui il legislatore riserva una disciplina di minor favore (TAR Lazio, sez. V bis, n. 12538/2023).

Solo in presenza della riabilitazione, ai sensi del comma 3 dell'art. 6 in questione, si ha, da un lato, per quanto riguarda la cittadinanza per matrimonio, una riespansione dell'esigenza di tutela dell'unità familiare con automatica rimozione degli effetti ostativi riconnessi alla commissione dei reati specificamente individuati, dall'altro, per quanto riguarda la cittadinanza per concessione per residenza ultradecennale - tenuto conto dell'interpretazione di tipo sistematico fornita costantemente dalla giurisprudenza - un effetto riespansivo che però riguarda l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione, non più vincolata da un bilanciamento degli interessi in conflitto compiuto a monte dal legislatore.

Appare chiara dunque, alla luce di tutta la normativa, la legittimità del provvedimento impugnato, visto che l'istante, che ha presentato la domanda di cittadinanza per residenza ultradecennale, è stata condannata tra l'altro per la commissione di un reato automaticamente ostativo, per il quale la riabilitazione è intervenuta, in data 3 dicembre 2019, solo dopo l'adozione del diniego del 15 maggio 2019.

Il provvedimento oggetto della presente controversia, adottato sulla base delle risultanze istruttorie emerse al momento dell'adozione dello stesso, è da ritenere dunque legittimo, visto che al momento della sua adozione non era superabile la causa ostativa normativamente prevista in mancanza della riabilitazione.

VI. - Alla luce della scelta del legislatore, che ha prefissato in via generale ed astratta le cause ostative connesse alla gravità del fatto commesso, in tal modo precludendo sia all'Amministrazione procedente sia al giudice della cittadinanza qualunque margine di apprezzamento discrezionale della significatività della condotta in base alle circostanze del caso concreto o alla pena effettivamente comminata al fine di valutarne l'ostatività o meno alla nazionalizzazione dello straniero, non possono assumere carattere determinati ed inderogabili, sebbene limitatamente ad un piano strettamente giuridico, gli argomenti volti a valorizzare la complicata situazione personale e di sfruttamento vissuta a lungo dall'interessata.

VII. - In ogni caso, a favore della posizione di quest'ultima, si rammenta che il diniego della cittadinanza non preclude di ripresentare l'istanza nel futuro, anche a diverso titolo, ricorrendone i presupposti. Questo significa, con specifico riferimento alla situazione della ricorrente, che all'atto della presentazione di una nuova domanda di cittadinanza potrà allegare non solo l'intervenuta riabilitazione per la condanna precedentemente riportata, ma anche di aver contratto matrimonio con un cittadino italiano, richiedendo lo *status* ai sensi della più favorevole disciplina, sopra evocata, recata dall'art. 5 della legge n. 91/1992

Le conseguenze discendenti dal provvedimento negativo sono dunque solo temporanee e non comportano alcuna "interferenza nella vita privata e familiare del richiedente" (art. 8 CEDU, art. 7 Patto internazionale diritti civili e politici) - daddo che l'interessato può continuare a rimanere in Italia ed a condurre la propria esistenza nelle medesime condizioni di prima.

VIII. - Tanto premesso, il Collegio ritiene il provvedimento impugnato legittimo, avendo l'Amministrazione valutato correttamente gli elementi emersi sul conto dell'aspirante cittadina.

IX. - Il ricorso va conclusivamente respinto.

X. - Sussistono giustificate ragioni, tenuto conto della specificità della fattispecie trattata, per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina 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'oscureamento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Tomassetti, Presidente

Donatella Testini, Consigliere

Antonietta Giudice, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Antonietta Giudice

IL PRESIDENTE
Alessandro Tomassetti

IL SEGRETARIO