

24 OTTOBRE 2018

Giudice amministrativo e cittadinanza:  
quale contributo per un concetto  
giuridicamente sostenibile?

di Paola Lombardi

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università di Brescia

# Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?\*

di Paola Lombardi

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università di Brescia

**Sommario:** - 1. Introduzione. - 2. Il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana nella legge n. 91/1992 quale atto di “alta amministrazione”. - 2.1. *Segue:* Il contributo della giurisprudenza. - 3. Primi rilievi di sintesi tra tecniche di controllo giurisdizionale e visione giurisprudenziale del concetto di cittadinanza. - 4. La difficile individuazione di un nuovo paradigma giuridico della cittadinanza nella prospettiva di una (attesa) nuova legge sull’acquisto della cittadinanza. - 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione.

Lo studioso del diritto amministrativo che si approcci al tema della cittadinanza deve necessariamente prendere le mosse dalla constatazione della crisi in cui versa ormai da tempo il relativo concetto<sup>1</sup>, riflettendo sulle sue possibili cause.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Questo scritto è destinato ad essere inserito nel volume di Autori vari che raccoglierà i primi risultati del lavoro del *Laboratorio Cittadinanze e Inclusione Sociale (La.C.I.S.)*, istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Brescia.

<sup>1</sup> Per la ricostruzione dell’evoluzione che storicamente hanno subito il concetto di cittadinanza ed i suoi modelli di riferimento, si rinvia, senza alcuna pretesa di completezza, agli scritti di R. QUADRI, voce *Cittadinanza*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. III, Torino, 1959, 307 ss., G. BISCOTTINI, voce *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Roma, 1960, 140 ss., C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *cittadinanza*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1988, 1 ss., R. CLERICI, voce *Cittadinanza*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. III, Torino, 1989, 112 ss., L. FERRAJOLI, *Cittadinanza, proprietà, diritti della persona*, in *Politica ed economia*, 1993, 49 ss., E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998, AA.VV., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. ZOLO, Roma-Bari, 1999, C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento XI, vol. VI, Roma, 2003, 1 ss., P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza*, Roma, 2012, T. DE PASQUALE, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto «europeizzato» di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell’Unione europea e cittadinanze nazionali degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2012, 445 ss., P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, Firenze, 2014, AA.VV., *Oltre lo ius soli: la cittadinanza italiana in una prospettiva comparata*, a cura di M. SAVINO, Napoli, 2014, A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, 303 ss., R. CARIDÀ, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2017 e P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2017. Sull’odierna possibilità di individuare “livelli” di cittadinanza diversi da quello nazionale, da identificarsi nella cittadinanza *umana* (o universale), *regionale* (all’interno di Stati a base federale) e *amministrativa* (o di residenza), A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2005. In argomento, diffusamente, anche AA.VV., *Codice delle cittadinanze: commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche*, a cura di R. FERRARA-F. MANGANARO-A. ROMANO TASSONE, Milano, 2006. Sullo specifico tema della cittadinanza amministrativa si rinvia a S. PELLIZZARI, *La cittadinanza amministrativa tra diritto europeo e diritto nazionale*, in AA.VV., *Dallo status di cittadino ai diritti*

A tal proposito, correttamente sono state rilevate le dirompenti conseguenze dei fenomeni migratori, i quali, nel loro essere “connotato strutturale dell’assetto globalizzato del mondo”<sup>2</sup>, hanno massicciamente colpito (e stanno tutt’ora colpendo soprattutto) il nostro Paese.

In altre parole, “la crisi della cittadinanza coincide con quella dello Stato sovrano nazionale e si accentua, sul piano politico, in conseguenza della dimensione globale dei problemi che assillano l’umanità e dell’estensione del multiculturalismo”<sup>3</sup>.

A ben vedere, la crisi della sovranità ha fatto sì che la cittadinanza sia venuta assumendo profili ambivalenti e perfino contraddittori: la cittadinanza, da progetto d’inclusione, esteso a tutti coloro che appartengono ad uno Stato-nazione, si è trasformata in dispositivo di esclusione per chi in quella condizione non si trova<sup>4</sup>, palesando il rapporto “paradossale” esistente in epoca moderna tra un concetto di cittadinanza, che attraversa le differenze tra i regimi politici e le tradizioni culturali, e determinate forme di esclusione interna<sup>5</sup>.

Lungo questa via, dunque, la cittadinanza nazionale è divenuta strumento di esclusione, e non di inclusione, così come molto ampia è oggi la divaricazione tra persona e cittadino: se la cittadinanza viene effettivamente pensata come quello *status* cui sono collegati tutti i diritti politici, sociali e di partecipazione alla vita pubblica, potrebbe essere valorizzata come fattore di inclusione, ma se è distinta e contrapposta alla personalità, allora si rende fattore di esclusione<sup>6</sup>.

Ecco perché della cittadinanza, in dottrina, viene predicato un carattere *intrinsecamente* esclusivo e fortemente implicato con un irriducibile conflitto delle differenze: essa è esclusiva poiché il cittadino è in rapporto di alterità con lo straniero e con il non-cittadino, lungo un confine che è quello dello Stato, verso l’esterno, e quello degli ordinamenti particolari, verso l’interno<sup>7</sup>.

Insomma: il tema della cittadinanza, specie a causa della prevalenza delle ragioni della sicurezza, ha trasformato la questione dell’inclusione nell’*esclusione dell’altro*, considerato un intruso, un “problema in persona”<sup>8</sup>.

---

*di cittadinanza*, a cura di F. CORTESE-G. SANTUCCI-A. SIMONATI, Napoli, 2014, 127 ss. ed ai contributi contenuti nell’opera di AA.VV., *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. BARTOLINI-A. PIOGGIA, Firenze, 2016.

<sup>2</sup> Così, già dieci anni or sono, S. STAIANO, *Migrazione e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2008.

<sup>3</sup> G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza* cit., 116.

<sup>4</sup> AA.VV., *Diritto di welfare*, a cura di M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO, Bologna, 2010, 75.

<sup>5</sup> E. BALIBAR, *Cittadinanza*, Torino, 2012, 85-86.

<sup>6</sup> L. FERRAJOLI, *Cittadinanza, proprietà, diritti della persona* cit., 50. Sulla cittadinanza quale meccanismo sia di esclusione che di inclusione, anche P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione* cit., 288.

<sup>7</sup> S. STAIANO, *Migrazione e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo* cit. Sul carattere *discriminatorio* della condizione di cittadino, sia dal punto di vista interno, che da quello esterno, A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio* cit., 304.

<sup>8</sup> P. CHIARELLA, *Il terzo intruso: problemi del fenomeno migratorio in Europa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2017.

In realtà vi è di più. Oggi, proprio al tempo della globalizzazione, la formazione della cittadinanza si sperimenta entro quadri di riferimento più incerti e fluidi, ed emerge una storia di conflitti che evolve da una forma all'altra in modo progressivo o regressivo<sup>9</sup>.

La cittadinanza si rivela dunque come istituzione “dinamica”, segnata dal movimento delle lotte sociali e politiche che la costituiscono, mostrando una dimensione attiva che distoglie l'attenzione dalle categorie statiche nelle quali è stata tradizionalmente pensata: “la cittadinanza è un'istituzione dinamica, mobile” e, “malgrado l'apertura teorica e pratica cui è stata sottoposta negli ultimi anni, la nozione di cittadinanza fatica a contenere la natura «sovversiva» di processi globali come le migrazioni e le sfide che esse pongono”<sup>10</sup>.

In questa situazione, anche per lo studioso del diritto amministrativo ha un senso testare l'attuale capacità di tenuta del concetto di cittadinanza.

In particolare, una moderna configurazione del rapporto giuridico tra il cittadino e “l'altro” sarebbe incompleta se non considerasse al suo interno la specifica posizione dello Stato-amministrazione, la quale, in verità, ne modifica la consistenza fino a creare una relazione *trilaterale*.

È proprio alla luce della corretta riconfigurazione del suddetto rapporto che sembra possibile partire per svolgere uno studio originale sull'oggetto, che consenta di offrire qualche utile spunto per rispondere ad una delle principali domande intorno alle quali ruota il complesso dei ragionamenti che attualmente si svolgono sul tema: *è in corso un mutamento del concetto di cittadinanza?*

Una domanda di tal fatta impone la necessità di esaminare il ruolo dello Stato-amministrazione e della pubblica autorità in materia: la riflessione implica inevitabilmente l'approfondimento del rapporto tra cittadinanza e disciplina dell'azione amministrativa, nella misura in cui si ponga mente al fatto che il diritto amministrativo tradizionalmente costituisce il diritto di garanzia nella relazione tra autorità e individuo.

Se la legge 5 febbraio 1992, n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*) prevede distinti procedimenti di acquisto della cittadinanza, la maggioranza dei quali connotati da margini d'intervento autoritativo piuttosto ristretti<sup>11</sup>, il presente studio si propone di concentrare l'attenzione sui procedimenti amministrativi previsti per la concessione della cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica *ex art. 9*, nei quali la discrezionalità amministrativa si connota per aspetti di particolare ampiezza, richiedendo di soffermarsi sulla natura e sulle caratteristiche del potere che in essi viene esercitato e del provvedimento che viene conseguentemente emanato.

---

<sup>9</sup> A. LAZZARINI, *Cittadinanza in movimento. La costruzione della cittadinanza nell'epoca globale*, in *Ricerche di storia politica*, 2017, 57 e 65.

<sup>10</sup> A. LAZZARINI, *op. loc. cit.*, 66-67.

<sup>11</sup> E. BASSOLI, *La disciplina dell'immigrazione e il nuovo pacchetto sicurezza*, in AA.VV., *L'immigrazione dopo il nuovo pacchetto sicurezza*, a cura di E. BASSOLI, Santarcangelo di Romagna, 2009, 43.

E questo sarà necessario fare non solo alla luce delle disposizioni normative in vigore (o in via di possibile modifica) ma anche – o forse soprattutto – attraverso l’interpretazione che di esse la giurisprudenza fornisce.

Tutto ciò consentirà di mettere in luce il ruolo che il giudice amministrativo gioca (o potrebbe, o dovrebbe giocare) nella distinzione tra chi possa essere considerato cittadino e chi no, specie attraverso l’interpretazione dei concetti-chiave connessi ai requisiti necessari all’emanazione del provvedimento concessorio.

E si tratta di un ruolo che in questa materia assume più che mai profili delicati, nella misura in cui si pensi che la risoluzione delle controversie portate all’attenzione di questo giudice non ha solo una rilevanza di carattere patrimoniale, ma coinvolge sia i diritti di colui che ricorre al giudizio amministrativo, sia il futuro del suo intero nucleo familiare<sup>12</sup>.

Il ragionamento, in verità, potrebbe correre lungo due direttrici diverse.

La prima, concentrando la riflessione sull’*essere* cittadino (aspetto *statico* del fenomeno), è peraltro maggiormente collegata agli studi del diritto costituzionale.

Essa evoca una teoria “funzionale” della cittadinanza. Poiché i criteri che determinano l’acquisto o la perdita della cittadinanza non possono considerarsi alla stregua di un tecnicismo del diritto amministrativo, occorre identificare le caratteristiche personali rilevanti per l’attribuzione dello *status* di cittadino e che devono essere congruenti con l’insieme dei diritti e dei doveri che a tale *status* conseguono<sup>13</sup>. È questo che significa l’affermazione per la quale la cittadinanza è il modo con cui una determinata società ha risolto il problema fondamentale del rapporto tra individuo ed ordine politico-giuridico<sup>14</sup>.

Se la qualità di cittadino o di non-cittadino non producesse differenze nell’applicazione delle regole, la distinzione non sarebbe neppure percepibile sul piano giuridico: ci dovrà dunque essere “un qualcosa” che operi quale strumento di differenziazione tra i due termini, portando anche a chiedersi se, all’interno di esso, siano identificabili elementi che vadano considerati come necessari o indefettibili, in senso logico come in senso storico-sociale, ai fini della corretta identificazione del “cittadino”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 821.

<sup>13</sup> P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione* cit., 290 ss. Sulla cittadinanza come *status*, come rapporto tra un individuo e l’ordine politico-giuridico in cui s’inserisce, dal quale discendono aspettative e pretese, diritti e doveri, modalità di appartenenza e criteri di differenziazione, P. COSTA, *Cittadinanza* cit., 3 ss. Sul concetto di *status* di cittadino come capacità ricondotta al rapporto tra cittadino e Stato, e da questo limitata, G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 9.

<sup>14</sup> G. ARENA, *La cittadinanza attiva nella Costituzione*, in AA.VV., *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, a cura di F. CORTESE-G. SANTUCCI-A. SIMONATI, Napoli, 2014, 241.

<sup>15</sup> G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 40, il quale rimarca altresì come impregiudicata resti comunque la questione relativa all’uguaglianza tra cittadino e cittadino. Nel senso che,

La seconda si focalizza invece sul *divenire* cittadino (aspetto *dinamico* del fenomeno), lungo una linea d'indagine particolarmente confacente allo studioso del diritto amministrativo e in verità già emersa nelle precedenti pagine.

È percorrendo questa direttrice che acquistano corpo le domande alle quali, sia in chiave storica che in una prospettiva dinamico-evolutiva, occorre dare risposta in relazione al ruolo giocato dallo Stato-amministrazione in materia di cittadinanza: quali sono le caratteristiche del relativo provvedimento di concessione? Quali verifiche esso presuppone? Qual è la situazione giuridica soggettiva di cui è titolare il soggetto che lo richiede? Come dev'essere motivato? Quali sono i limiti che incontra il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del relativo potere? In sintesi: qual è il significato dell'attuale consistenza di quel potere amministrativo e di quel sindacato nella relazione tra “persona”, “cittadino” e “pubblica amministrazione”?

Il tutto rimanda poi ad una questione cruciale, se non addirittura decisiva: quali sono gli interessi che l'autorità deve allo scopo considerare e, in particolare, come vengono considerati gli aspetti di tipo economico-patrimoniale?

In effetti, vale la pena di osservare fin da subito che la verifica dell'amministrazione in ordine ai mezzi di sostentamento di colui che aspira a diventare cittadino non dovrebbe servire soltanto a soddisfare primarie esigenze di sicurezza pubblica, ma anche ad accertare che il soggetto sia successivamente in grado di onorare i doveri di solidarietà sociale scaturenti dal nuovo *status*<sup>16</sup>: egli, infatti, dovrebbe essere in grado di concorrere con i propri mezzi al finanziamento della spesa pubblica funzionale all'erogazione dei servizi pubblici essenziali ed al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. Se questa circostanza conferma il lavoro quale importante criterio d'inclusione sociale<sup>17</sup>, tuttavia ripropone ancora una volta una “questione economica” che già soffre delle distorsioni di quel mercato globalizzato cui si accennava all'inizio<sup>18</sup>.

---

tradizionalmente, l'uguaglianza tra cittadini è considerata principio essenziale o cardine fondamentale dei diritti di cittadinanza, fino al punto di diventarne sinonimo, A. POLICE, *Principio di eguaglianza ed interessi meritevoli di «maggior tutela» nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Il «meritevole di tutela»: scenari istituzionali e nuove vie del diritto*, a cura di G. DE GIORGI CEZZI-P.L. PORTALURI-F.F. TUCCARI-F. VETRÒ, Napoli, 2012, 274.

<sup>16</sup> Sul riconoscimento della cittadinanza quale *status* che contraddistingue l'appartenenza di un individuo al popolo sovrano da cui discende la titolarità, oltre che di poteri e di diritti, di doveri e di obblighi, R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 202-203. Sul legame indissolubile che lega la cittadinanza alla sovranità popolare e all'appartenenza di una persona fisica ad una comunità territoriale, ID., *L'ossimoro della locuzione «cittadinanza globale»*, ivi, 2005, 216, nonché S. STAIANO, *Migrazione e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo* cit.

<sup>17</sup> R. LODIGIANI, *Lavoro e cittadini*, Milano, 2018, 24.

<sup>18</sup> Per un approfondimento delle criticità connesse all'accesso alle prestazioni socio-assistenziali in Italia da parte di chi non è cittadino, M. CALABRÒ, *Livelli essenziali delle prestazioni sociali e politiche pubbliche per l'integrazione*, in [www.gustamm.it](http://www.gustamm.it).



## 2. Il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana nella legge n. 91/1992 quale atto di “alta amministrazione”.

La legge del 1992 individua nella comune identità etnico-culturale il fattore determinante l'appartenenza di un individuo ad una certa comunità<sup>19</sup>: ha infatti il suo cardine nello *ius sanguinis*, integrato da residue ipotesi di *ius soli*<sup>20</sup>.

Questo principio risulta confermato anche per le fattispecie di acquisto della cittadinanza mediante concessione: in particolare, ai sensi dell'art. 9, co. 1, “*La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno: a) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni*”<sup>21</sup>.

La legge attribuisce preminenza alla volontà della persona che intenda conseguire il beneficio, piuttosto che alla semplice situazione di fatto: riconosce infatti la necessità dell'elemento volitivo attraverso l'enunciazione di un “principio della dichiarazione”<sup>22</sup>, escludendo in questo modo l'operatività di effetti automatici.

Questo elemento traspare soprattutto dall'art. 10, il quale, nel prevedere che “*il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato*”, con disposizione non

<sup>19</sup> C. VAGGINELLI, *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>20</sup> V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rass. parlam.*, 2010, 156. Per la definizione dei concetti di *ius sanguinis* e *ius soli*, e degli altri (come quello di *ius domicili*) ritenuti di volta in volta rilevanti negli ordinamenti giuridici moderni ai fini dell'acquisto dello *status* di cittadino, oltre a questo scritto, si rinvia a quelli di E. GROSSO, *Si fa presto a dire “ius soli”. Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, 13 ss., ID., *Cittadinanza e territorio: lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, 2015 e R. RICUCCI, *Cittadini senza cittadinanza*, Torino, 2015, 54 ss. Si leggano anche P. MINDUS-E. PRATS, *La cittadinanza «a pagamento» nell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 246 ss., che si occupano della cittadinanza attribuita sulla base del molto dibattuto criterio dello *ius pecuniae*, definendolo quale infelice metafora cognitiva che si riferisce alla transazione economica quale ulteriore criterio di accesso alla cittadinanza, parlando conseguentemente di *naturalizzazione aurea*.

<sup>21</sup> Secondo l'art. 9, la cittadinanza può essere altresì concessa, oltre che per eminenti servizi resi all'Italia o per eccezionale interesse dello Stato:

“*b) allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione;*

*c) allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato;*

*d) al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica;*

*e) all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica;*

*f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica*”. Per un commento a questa disciplina, R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993, 237 ss., S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano, 1996, 35 ss., D. PORENA, *L'acquisto dello status civitatis nella legislazione italiana: natura della fattispecie promedimentale e delle correlate posizioni giuridiche soggettive*, in AA.VV., *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. BARTOLINI-A. PIOGGIA, Firenze, 2016, 353 ss. e A. DI MURO-L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione*, Torino, 2017, 38 ss.

<sup>22</sup> E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, 235.

prevista per tutti gli altri casi di acquisto della cittadinanza, sembra anche fungere da “contrappeso”<sup>23</sup> alla discrezionalità esercitata dall’amministrazione nell’emanazione del decreto concessorio.

Anche in questa prospettiva, del resto, può essere letta la recente sentenza della Corte costituzionale 7 dicembre 2017, n. 258, la quale, al principale fine di evitare nuove forme di emarginazione sociale, ha dichiarato l’articolo costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave ed accertata condizione di disabilità<sup>24</sup>.

La legge si caratterizza altresì per la particolare lunghezza del periodo di permanenza in Italia (10 anni) richiesto ai fini della concessione del provvedimento allo straniero c.d. “non qualificato”, vale a dire privo di specifici legami con il nostro Paese, periodo superiore a quello previsto in molti altri ordinamenti e che trova un suo ulteriore prolungamento in ragione delle lentezze che spesso caratterizzano il relativo procedimento amministrativo<sup>25</sup>.

Il provvedimento concessorio viene tradizionalmente definito dalla dottrina quale atto di “alta amministrazione”, possibile indice della sussistenza in capo allo Stato di un forte interesse al mantenimento di un’efficace forma di controllo sulla composizione del proprio popolo<sup>26</sup>.

Si tratterebbe di un atto connotato da apprezzamenti marcatamente politici, al punto da essere addirittura definito come vero e proprio esercizio di un “potere creativo” dello Stato<sup>27</sup> nell’ampliare il numero dei propri cittadini.

---

<sup>23</sup> E. CASTORINA, *op. loc. cit.*, 236.

<sup>24</sup> Nella sentenza, che si può leggere in [www.giucost.org](http://www.giucost.org), si osserva come la necessità di prestare giuramento e la mancata acquisizione della cittadinanza che, in sua assenza, ne consegue, possono determinare una forma di emarginazione sociale che esclude irragionevolmente il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, qui intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale, oltre a determinare un’ulteriore e possibile forma di emarginazione anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza. In questa pronuncia è stata rinvenuta la conferma di una nuova impostazione legislativa caratterizzata dalla volontà di recuperare spazi in materia al giudice ordinario, “nella misura in cui perviene ad una nozione inclusiva e non discriminatoria di cittadinanza, alla quale anche il cittadino disabile può e deve aspirare, senza essere discriminato per la sola mancanza dello *status civitatis*, in violazione degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.”: così M. NOCELLI, *Il diritto dell’immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Nella missione, affidata alla Repubblica, di rimuovere gli ostacoli al pieno raggiungimento di un risultato di dignità e di godimento dei diritti, il legislatore è dunque tenuto a dettare un quadro normativo d’inclusione anche percorrendo la via dell’integrazione sociale del disabile, declinando il principio di uguaglianza in modo ragionevole: così C. DOMENICALI, *L’ingiustizia della legge: incapacità e cittadinanza nella sent. 258/2017 della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2018, 476.

<sup>25</sup> Così C. VAGGINELLI, *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa* cit. Considera questo termine quale espressione di un “atteggiamento di chiusura”, rispetto alla rapida integrazione dei cittadini stranieri residenti in Italia, R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano* cit., 330.

<sup>26</sup> F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 118.

<sup>27</sup> C. VAGGINELLI, *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa* cit.



In altre parole, in questi casi la decisione amministrativa esprimerebbe le priorità che sono state individuate da un indirizzo politico storicamente determinato<sup>28</sup>, e che vanno contemperate con l'aspettativa dello straniero a divenire cittadino.

### 2.1. *Segue: Il contributo della giurisprudenza.*

Numerose sono le sentenze del giudice amministrativo, di primo e di secondo grado, che espressamente richiamano, condividendola, la tradizionale ed uniforme interpretazione della dottrina che annovera il provvedimento di concessione della cittadinanza tra gli atti di alta amministrazione, cui consegue una valutazione di opportunità politico-amministrativa connotata da un altissimo grado di discrezionalità, sia nell'accertamento, sia nella valutazione dei fatti acquisiti al procedimento<sup>29</sup>.

In particolare, si sostiene come l'autorità non debba (o, ancora meglio, non possa) limitarsi a verificare la sola presenza in capo al richiedente dei requisiti prescritti dall'art. 9 l. 91/1992, posto che gli stessi, benché necessari, non costituiscono una presunzione di idoneità al conseguimento dell'invocato *status*. E ciò in quanto, accanto all'interesse privato di colui che domanda la cittadinanza per soddisfare le proprie esigenze di carriera, di professione o di vita, si presuppone l'accertamento di un interesse pubblico da valutarsi in relazione ai fini propri della società nazionale<sup>30</sup>.

Nessun automatismo, dunque, come dimostra del resto la locuzione impiegata dall'art. 9 nella parte in cui prevede che la cittadinanza “può”, e non “deve”, essere concessa, specie in ragione del fatto che al conferimento dello *status civitatis* è collegata una capacità giuridica speciale propria del cittadino che comporta non solo diritti, ma anche doveri nei confronti dello Stato-comunità<sup>31</sup>, con implicazioni d'ordine politico-amministrativo<sup>32</sup>.

Attraverso l'utilizzo di un buon numero di concetti giuridici indeterminati, qui di seguito sottolineati dall'uso delle virgolette, i giudici amministrativi chiamano dunque l'autorità a valutare la sussistenza di

<sup>28</sup> A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria* cit., 825.

<sup>29</sup> Limitando l'indagine alla giurisprudenza degli ultimi dieci anni, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 1° ottobre 2008, n. 4748, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2008, 2768, Id., 26 luglio 2010, n. 4862, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Id., sez. III, 15 gennaio 2015, n. 60, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 17 febbraio 2015, n. 2724, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Id., 20 marzo 2015, n. 4384, in *Giur. cost.*, 2015, 1703, Id., 1° settembre 2015, n. 10983 e Id., 7 marzo 2016, n. 2915, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per l'approfondimento delle pronunce dei giudici amministrativi volte a qualificare la discrezionalità della pubblica amministrazione in materia di concessione della cittadinanza, D. PORENA, *L'acquisto dello status civitatis nella legislazione italiana: natura della fattispecie provvedimento e delle correlate posizioni giuridiche soggettive* cit., 362 ss. e C. DI MAIO, *La discrezionalità amministrativa nel “riconoscere” la cittadinanza*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).

<sup>30</sup> Cons. Stato, sez. VI, 25 marzo 2009, n. 1788, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), Id., sez. I, 2 luglio 2010, n. 3350, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2010, 1713 e T.a.r. Piemonte, sez. II, 13 dicembre 2012, n. 1336, in *Foro amm. – T.a.r.*, 2012, 3759.

<sup>31</sup> T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 7 giugno 2010, n. 15899, in *Foro amm. – T.a.r.*, 2010, 2056 e Id., sez. II-*quater*, 20 marzo 2015, n. 4384, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).

<sup>32</sup> Cons. Stato, sez. III, 12 novembre 2014, n. 5572, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).

“ulteriori condizioni” rispetto a quelle stabilite dalla legge, vale a dire di un “complesso di circostanze” che consentano l’attribuzione del beneficio, giungendo ad effettuare una meticolosa ponderazione di “ogni elemento utile” a supportare la richiesta di accogliere stabilmente all’interno dello Stato-comunità un nuovo componente.

La decisione si deve fondare su di un’adeguata istruttoria in ordine alla concreta e complessiva vicenda personale dello straniero richiedente<sup>33</sup> ed alla sua condotta di vita in relazione alla potenziale incidenza di questa, per frequentazioni o inserimento in specifici contesti sociali, sulla sicurezza della Repubblica, anche in assenza di procedimenti penali a carico<sup>34</sup>.

Tra di esse spiccano le possibilità per lo stesso di rispettare i già richiamati doveri di solidarietà economico-sociale di concorrere con i propri mezzi, attraverso il prelievo fiscale, a finanziare la spesa pubblica funzionale all’erogazione dei servizi pubblici essenziali. E così, è stato ad esempio ritenuto non illegittimo il provvedimento con cui è negata la cittadinanza italiana sulla base di considerazioni di carattere economico-patrimoniale, relative alla mancanza di adeguate fonti di sussistenza per il richiedente e per la propria famiglia, che devono comunque tenere conto anche dei redditi da quest’ultima prodotti e dei quali il soggetto possa fruire<sup>35</sup>.

Particolare attenzione viene prestata alla necessità della dimostrazione di uno stabile inserimento dello straniero, con assimilazione dei relativi valori, nella comunità nazionale in cui egli deduce i propri personali interessi ed assume parte attiva.

La giurisprudenza focalizza pertanto l’attenzione sul concetto di *integrazione* dello straniero nel tessuto sociale, da valutarsi – anche solo sotto un profilo indiziario – alla luce delle sue frequentazioni e delle sue condizioni lavorative, economiche, familiari e di irreprensibilità di condotta<sup>36</sup>.

In questa prospettiva, la concessione della cittadinanza viene a costituire il coronamento di un processo d’integrazione in realtà già portato a compimento, vale a dire il riconoscimento formale di una situazione

---

<sup>33</sup> Cons. Stato, sez. III, 11 novembre 2014, n. 5544, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 8 giugno 2015, n. 8040, in *Foro amm.*, 2015, 1774.

<sup>34</sup> Cons. Stato, sez. III, 1° aprile 2015, n. 1718, T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 24 maggio 2018, n. 5775 e Cons. Stato, sez. III, 29 maggio 2018, n. 3206, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>35</sup> Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2011, n. 766, in *Vita not.*, 2011, 281, Id., 16 febbraio 2011, n. 974, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2011, 592 e, più di recente, T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 22 giugno 2018, n. 6993, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>36</sup> Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2010, n. 282, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Id., 10 gennaio 2011, n. 52, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2011, 201, Id., sez. III, 16 novembre 2011, n. 6046, ivi, 2011, 3365, Id., 11 maggio 2016, n. 1874, Id., 19 marzo 2018, n. 1736 e T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 18 giugno 2018, n. 6824, queste ultime in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

di fatto che preesiste e che lascia trasparire l'esistenza di una sorta di cittadinanza "sostanziale" che funge da presupposto per l'attribuzione del nuovo *status* giuridico<sup>37</sup>.

Evidenti sono le conseguenze che derivano da questa impostazione per l'esatta configurazione del sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del potere in oggetto.

L'alta discrezionalità che contraddistingue le valutazioni in materia si riferisce ad un potere autoritativo che incide evidentemente su di un interesse legittimo, la cui tutela rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo<sup>38</sup>.

Il suo sindacato non può che avere natura "estrinseca" e "formale", e "non può spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un idoneo e 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"<sup>39</sup>, seguendo il parametro sindacatorio dell'abnormità/irragionevolezza. In sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, il provvedimento di diniego della concessione della cittadinanza italiana allo straniero è dunque sindacabile per i suoi eventuali profili di eccesso di potere (ad esempio per travisamento dei fatti o inadeguata motivazione), ma è insindacabile per i profili di merito inerenti la valutazione amministrativa<sup>40</sup>.

Se tutto questo è vero, si noti tuttavia l'esistenza di pronunce nelle quali, pur utilizzando talvolta le stesse parole e giungendosi alle stesse conclusioni, la prospettiva sembra in parte cambiare.

Si legge, ad esempio, che nei casi in esame "il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del potere, avendo natura estrinseca e formale, *ben può e deve* verificare la ricorrenza di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, oltre alla veridicità dei fatti posti a fondamento della determinazione amministrativa e alla sussistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole"<sup>41</sup>.

Ancora, "all'amministrazione spetta un'ampissima discrezionalità in materia di concessione della cittadinanza italiana, *il che non esclude* la presenza del vizio di eccesso di potere": pertanto "l'amministrazione, qualora neghi la cittadinanza perché ha formulato in concreto il giudizio di pericolosità o di non meritevolezza, *deve rendere attendibili* le affermazioni poste a base della propria determinazione, affinché il giudice amministrativo – in base ai principi fondanti la giustizia amministrativa

---

<sup>37</sup> F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea* cit., 115.

<sup>38</sup> Cons. Stato, sez. VI, 25 marzo 2009, n. 1788, in *www.lexitalia.it*, Id., n. 52/2011 cit. e T.a.r. Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 3 febbraio 2014, n. 1354, in *www.lexitalia.it*.

<sup>39</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 4862/2010 cit., T.a.r. Lombardia, Milano, sez. IV, 14 gennaio 2015, n. 111, T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 16 maggio 2018, n. 5469 e Id., 28 giugno 2018, n. 7212 e 7213, queste ultime in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>40</sup> Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4498 e Id., 14 febbraio 2017, n. 657, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>41</sup> Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2011, n. 1037, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2011, 618. Il corsivo è aggiunto.

e sia pure senza formalismi – possa valutare la legittimità del suo atto”<sup>42</sup>, “atteso che in tema di rilascio della cittadinanza italiana l’uso della potestà discrezionale, di cui la pubblica amministrazione dispone in materia, deve essere rispettoso dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità”<sup>43</sup>: “sempre di valutazione discrezionale si tratta”<sup>44</sup> e “detta discrezionalità dev’essere esercitata con la *massima cautela*”<sup>45</sup>.

### **3. Primi rilievi di sintesi tra tecniche di controllo giurisdizionale e visione giurisprudenziale del concetto di cittadinanza.**

Dall’approfondimento della giurisprudenza appena concluso sembra aver preso forma una rilevante questione di fondo.

Nozioni come sindacato giurisdizionale “forte”, “debole”, “intrinseco” o “estrinseco” rischiano in verità di essere fuorvianti nell’inquadramento del vero problema, che è costituito dalla necessità che il giudice amministrativo assicuri allo straniero una tutela giurisdizionale che possa dirsi veramente effettiva.

È chiaro come il potere d’intervento del giudice amministrativo in materia di concessione della cittadinanza sia inversamente proporzionale al tasso di discrezionalità riconosciuto dal legislatore alla pubblica amministrazione: quest’ultima risulta essere depositaria di un interesse pubblico che va senz’altro ritenuto di particolare rilevanza e con il quale si confronta una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo in capo al richiedente.

E si badi che si parla di un interesse pubblico a carattere “composito”, di tutt’altro che facile definizione, spaziando dalla sicurezza, alla stabilità economico-sociale, alla garanzia del rispetto dell’identità nazionale, solo per fare alcuni esempi.

---

<sup>42</sup> Cons. Stato, sez. VI, 5 luglio 2011, n. 4035, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2011, 2493. I corsivi sono nuovamente aggiunti. E così, nella sentenza appena indicata è stato ritenuto che la frequentazione di una comunità, pur non composta anche da cittadini italiani, non possa costituire elemento di per sé negativo in assenza di elementi evidenzianti profili di pericolosità sociale, così come è stata ravvisata l’illegittimità del diniego di rilascio della cittadinanza italiana motivato con esclusivo riferimento a precedenti penali piuttosto risalenti, riguardanti reati di minima entità ed accompagnati dall’irrogazione di pene solo simboliche (Id., sez. III, 11 luglio 2011, n. 4159, ivi, 2352); ovvero, fondato sulla conservazione di stretti legami con il Paese d’origine, la quale non è altro che il mantenimento del legame sentimentale insito nei confronti del proprio luogo di origine (Id., sez. I, 21 marzo 2013, n. 4947, ivi, 2013, 835); o ancora, basato in modo automatico solamente sul rapporto di parentela, facendo ricadere sull’interessato mende e pregiudizi che gravano su persone diverse (Id., sez. III, 5 giugno 2015, n. 2763, in *www.giustizia-amministrativa.it*). Più in generale, il giudice amministrativo ha riconosciuto il vizio dell’eccesso di potere nel diniego basato su di una motivazione che non trovi giustificazione negli atti cui si richiama *per relationem*, ovvero che non si soffermi sull’esistenza di circostanze ritenute ostative (T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 6 novembre 2012, n. 9074, in *Foro amm. – T.a.r.*, 2012, 3542 e Cons. Stato, sez. III, 17 dicembre 2014, n. 6160, in *www.giustizia-amministrativa.it*), oppure si basi su di un generico riferimento a situazioni di pericolo dalle quali non sia possibile evincere la reale pericolosità dello straniero (Id., 12 settembre 2013, n. 4528, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2013, 2362 e T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 31 marzo 2017, n. 4109, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

<sup>43</sup> Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2013, n. 2920, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2013, 1208.

<sup>44</sup> Cons. Stato, sez. III, n. 5544/2014 cit.

<sup>45</sup> Cons. Stato, sez. III, 4 marzo 2015, n. 1718, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Il corsivo è aggiunto.

Si tratta poi di un interesse che non può evitare di cimentarsi in un duro confronto con i diritti fondamentali dello straniero<sup>46</sup>, riversando nelle aule della giustizia amministrativa la complessità della definizione cui si è appena finito di accennare.

Il giudice amministrativo si rivela allora protagonista del compito forse più arduo in assoluto: quello di definire nel caso concreto il rapporto tra la tutela di posizioni soggettive fondamentali (che per di più impatta sulle aspettative di tutela di altre situazioni fondamentali: quelle dei familiari dell'interessato) e le esigenze di cui è portatrice la pubblica amministrazione. Detto in altri termini, tra diritti fondamentali e potere<sup>47</sup>.

È proprio per questo motivo che, con il passare del tempo, la giurisprudenza ha avvertito la necessità di fare in modo che l'esercizio del potere amministrativo in materia non sconfini nell'insindacabile arbitrio sul piano sostanziale, poiché questo determinerebbe, sul piano processuale, situazioni di denegata giustizia.

I giudici amministrativi arrivano infatti a verificare, in un vero e proprio "percorso incrementale", la logicità e la ragionevolezza della motivazione addotta dall'amministrazione nel provvedimento, in nome di un principio di legalità sostanziale che oggi più che mai sembra connotare la loro attività<sup>48</sup>, alla luce di un "rigore temperato"<sup>49</sup> che deve tenere conto non solo dei diritti del richiedente, ma anche della necessità di proteggere la famiglia ed i minori, specie se si trovino in particolari situazioni di difficoltà.

A questo risultato sembrano approdare utilizzando una particolare tecnica di controllo giurisdizionale, che si sostanzia in un'attività di riformulazione della fattispecie astratta contenente i presupposti della decisione amministrativa e che conduce ad un'integrazione in concreto della stessa<sup>50</sup>.

Lungo questa via, il sindacato di legittimità viene ad avere ad oggetto non tanto la generica conformità dell'atto alla disposizione di legge, così come formulata una volta per tutte dal legislatore, bensì la concreta corrispondenza dello stesso all'attività integrativa così effettuata: "sono proprio i limiti ed i modi entro i quali è consentito alla p.a. di interferire nella vita dell'individuo ad essere oggetto di un controllo di «congruità giuridica» della decisione assunta in concreto dall'amministrazione"<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> M. NOCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo* cit.

<sup>47</sup> A. PAJNO, *Rapporti tra le Corti. Diritti fondamentali ed immigrazione*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2017.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Il concetto di "rigore temperato" è comparso nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 18 dicembre 2007, n. 6526, in *www.lexitalia.it*.

<sup>50</sup> Si tratta della tecnica di controllo giudiziale condotta sulla base del c.d. metodo "tipologico", per il cui approfondimento si rinvia allo scritto di A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria* cit., 836 ss.

<sup>51</sup> Così, ancora A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria* cit., 888.

La qual cosa porta a conseguenze di tutto rilievo sulle specifiche caratteristiche dell'effetto conformativo della sentenza, perché la pronuncia d'illegittimità del metodo seguito dall'amministrazione finirà per condizionare tutta l'attività decisionale che residua in capo alla stessa.

L'approfondimento della giurisprudenza qui svolto conferma l'utilizzo di questa tecnica, in quanto è emersa una "idea giurisprudenziale" di cittadinanza quale fruttuoso esito di un lungo processo d'integrazione supportato da una complessiva valutazione attinente alle qualità personali del richiedente e caratterizzato non solo dalla condivisione dei principi e dei valori che sono propri della comunità di riferimento, ma anche dalla presenza di una posizione economica stabile ed autonoma.

In particolare, la valorizzazione del concreto inserimento del soggetto nella comunità sembra fungere, nella visione dei giudici amministrativi, da elemento di arricchimento, e non di discriminazione, mettendo in luce un concetto di cittadinanza intesa quale "garanzia ad ogni uomo di possibilità adeguate di vita e di manifestazione, prescindendo dall'appartenenza originaria alla comunità"<sup>52</sup> medesima.

Ma tutto questo *cui prodest?*

La risposta alla domanda implica una preliminare riflessione sul contesto istituzionale nella quale deve essere collocata.

#### **4. La difficile individuazione di un nuovo paradigma giuridico della cittadinanza nella prospettiva di una (attesa) nuova legge sull'acquisto della cittadinanza.**

Gli attuali fenomeni migratori interrogano la politica sull'attuale rilievo ed utilità delle norme in materia di cittadinanza, la cui strumentalità alle esigenze d'integrazione ed inclusione degli stranieri viene messa in dubbio in ragione dell'esistenza di innegabili spazi in cui si apprezza un *surplus* di valori (libertà, uguaglianza, appartenenza) che sfuggono alle proceduralizzazioni del legislatore<sup>53</sup>.

È opinione di chi scrive che anche oggi non si possa comunque fare a meno di un *paradigma giuridico* di cittadinanza, cosa che presuppone la perdurante utilità di questo concetto.

Si condivide infatti l'opinione secondo la quale anche pensare la cittadinanza nella sua dimensione processuale e dinamica non significa negarne la dimensione normativa<sup>54</sup>.

Tuttavia, i dati che provengono dalla realtà effettuale ci insegnano come ormai ne occorra un nuovo, poiché quello attualmente in essere risulta tenacemente innervato da idee generali proprie di una cultura giuridica in profonda crisi.

<sup>52</sup> C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, 485-486.

<sup>53</sup> A. BARAGGIA, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2017.

<sup>54</sup> A. LAZZARINI, *Cittadinanza in movimento. La costruzione della cittadinanza nell'epoca globale* cit., 57.



La sua necessaria formulazione da un punto di vista giuridico deriva dall'impossibilità di impiegare in via surrogatoria categorie sociologiche, poiché queste sono chiaramente connesse all'intendimento di distaccare il concetto di cittadinanza dal contesto dello Stato-nazione<sup>55</sup>. "Il pensiero giuridico, invece, consente (e impone) di innovare i suoi paradigmi interpretativi, anche nei concetti chiave di cui si serve, quando, nel flusso della storia, ne muti il senso"<sup>56</sup>: ciò costituisce l'imprescindibile presupposto per il raggiungimento di un risultato utile.

In altre parole, il giurista è per sua natura portato a pensare che occorre sempre fornire un fondamento *giuridicamente* rilevante ai concetti in trasformazione, pena la loro frustrazione. In questo caso, si tratta di ricercare un concetto *giuridicamente sostenibile* di cittadinanza.

Lungo questa via, si rende necessario disegnare nuovi strumenti giuridici per orientarsi in territori abitati da persone con storie, cultura e identità profondamente eterogenee e differenti<sup>57</sup>.

E si noti che un nuovo concetto giuridico di cittadinanza, per essere di una qualche utilità, ha bisogno di essere formulato con rigore<sup>58</sup>: infatti, occorre in primo luogo rendersi conto che un particolare schema definitorio ha poi precise conseguenze sul piano dei diritti e dei doveri dei cittadini e sul piano del "rapporto di esclusione" tra cittadini e non cittadini<sup>59</sup>.

Tutto ciò porta a riflettere in prima battuta sull'opportunità di fornire al concetto di cittadinanza un fondamento costituzionale preciso, attesa del resto l'esclusività della potestà legislativa che l'art. 117 Cost. riconosce allo Stato in materia di cittadinanza.

In seconda battuta, porta ad osservare come sia certamente la riforma della legge sulla cittadinanza a rappresentare lo strumento con la più significativa proiezione sistematica e di lungo periodo, posto che l'intervento sull'istituto giuridico della cittadinanza a livello di normazione ordinaria costituisce un momento decisivo per la stessa ridefinizione del concetto<sup>60</sup>.

Del resto, in quasi tutti gli ordinamenti europei sono in atto processi di ridefinizione dei requisiti per l'acquisto della cittadinanza, che denotano una certa convergenza verso il superamento della tradizionale dicotomia tra *ius sanguinis* e *ius soli* per giungere a nuove ed originali combinazioni dei vari meccanismi, le quali sembrano lasciare emergere due fenomeni di rilievo: l'affermazione di un nuovo concetto *composito*

---

<sup>55</sup> S. STAIANO, *Migrazione e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo* cit.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> AA.VV., *Diritto di welfare* cit., 75.

<sup>58</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento* cit., 3.

<sup>59</sup> E. GROSSO, *op. loc. cit.*, 4.

<sup>60</sup> A. SCHILLACI, *La riforma della legge n. 92/1991: i progetti in discussione*, in *AIC. Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 00 del 2.07.2010, 1, utile anche per l'approfondimento dei progetti di legge discussi nel tempo in Parlamento. Su quest'ultimo argomento, R. RICUCCI, *Cittadini senza cittadinanza* cit., 76 ss., V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992* cit., 151 ss. e A. BARAGGIA, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano* cit.

di cittadinanza e la valorizzazione di requisiti d'*integrazione* dello straniero, in effetti lasciati fino ad ora sulla sfondo dalla normativa italiana in tema di cittadinanza<sup>61</sup>, in linea con quanto da tempo sostiene la giurisprudenza amministrativa che si è concentrata sul concetto d'inserimento sociale dello straniero richiedente il provvedimento concessorio.

Quanto all'ordinamento italiano, va osservato che il disegno di legge A.S. n. 2092, recante *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza*, trasmesso dalla Camera il 13 ottobre 2015 e ancora all'esame del Senato<sup>62</sup>, prevede l'introduzione dello "*ius soli temperato*", che riconosce la cittadinanza per nascita a chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, dei quali almeno uno abbia un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno 5 anni, cui per lo straniero che non provenga dall'Unione europea si aggiunge la necessità di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana<sup>63</sup>.

Con specifico riferimento al tema in questa sede trattato, si noti poi che il disegno di legge ha aggiunto al co. 1 dell'art. 9 dell'attuale legge sulla cittadinanza una lettera *f-bis*), ai sensi della quale la cittadinanza italiana può essere concessa "*allo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale con il conseguimento di una qualifica professionale*".

Si tratta del c.d. *ius culturae*, che viene riconosciuto in connessione con un percorso d'inclusione, idoneo a favorire omogeneità nazionale, che valorizza lavoro ed istruzione quali parametri indicativi di un corretto e adeguato inserimento nel tessuto sociale del Paese<sup>64</sup>.

Il disegno di legge sta tuttavia scontando i problemi del tempo di cui è figlio.

Nato in un momento non particolarmente favorevole ad una sua serena discussione (tra elezioni amministrative e voto politico), è stato oggetto di una massiccia richiesta di emendamenti, cui si è unito

---

<sup>61</sup> G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2018.

<sup>62</sup> Per un approfondimento del testo in oggetto si può leggere il Dossier del Servizio Studi del Senato n. 239 dell'Ottobre 2015, in *www.senato.it*.

<sup>63</sup> Per un approfondimento, A. BARAGGIA, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano* cit.

<sup>64</sup> C. VAGGINELLI, *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa* cit.

l'annuncio di un voto di fiducia da parte della maggioranza governativa e la scomparsa dal calendario dei lavori del Senato<sup>65</sup>.

In dottrina è stato poi riconosciuto un limite intrinseco nella riforma della “cittadinanza per concessione” costituito da “ciò che manca”, vale a dire dall’omessa modifica della disciplina del relativo procedimento, il cui carattere eccessivamente gerarchico e particolarmente lungo resta sostanzialmente immutato<sup>66</sup>.

A questo si unisce la richiesta di una sostanziale riduzione del tasso di discrezionalità di cui dispone la pubblica amministrazione in materia, ritenuto ormai del tutto inadeguato alla realtà sociale italiana<sup>67</sup>.

Del resto, fin dagli anni novanta del secolo scorso si è rimarcato come la legge attualmente in vigore avesse inopportuno rinunciato a circoscrivere in limiti più precisi il potere dell’amministrazione in materia di concessione della cittadinanza, anche solo meglio individuando i parametri della valutazione demandata alle autorità, la quale, se non dovrebbe comunque limitarsi al semplice accertamento di eventuali cause d’impedimento all’acquisto, non può neppure spingersi all’apprezzamento circa la sussistenza di uno “specifico” interesse pubblico al rilascio del provvedimento concessorio<sup>68</sup>.

Risulta dunque evidente come nel moto pendolare che oscilla tra la salvaguardia della propria identità e l’apertura all’accoglienza il tema della cittadinanza sia divenuto oggetto di un dibattito politico che ha ormai assunto toni molti aspri.

Il panorama istituzionale illustrato dimostra come la ricerca e (soprattutto) l’affermazione di un nuovo paradigma giuridico della cittadinanza risultino difficili, specie se per paradigma s’intende un quadro concettuale di riferimento che trovi un sicuro appiglio nelle attuali dinamiche degli ordinamenti giuridici, e ciò in ragione del fatto che le trasformazioni che stanno attraversando questi ultimi sono ben lontane dal trovare un punto di consolidamento.

D’altra parte, è stato opportunamente rilevato come la cittadinanza si presenti quale categoria giuridica foriera di confusioni definitorie, dovute soprattutto alla sua rilevanza multidisciplinare, oltre che alla sua vocazione innegabilmente dinamica<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> D. PORENA, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2017.

<sup>66</sup> Questo carattere sarebbe confermato dalla rilevanza attribuita alle informazioni fornite dalle autorità governative e di pubblica sicurezza: C. VAGGINELLI, *Cittadinanza: una riforma a lungo attesa* cit. Sul punto, si veda in particolare le disposizioni contenute nel d.p.r. 18 aprile 1994, n. 362, *Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana*, il cui art. 3, tra l’altro, prevede come termine per la definizione dei relativi procedimenti quello di 730 giorni dalla data di presentazione della domanda.

<sup>67</sup> G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. L’influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma* cit.

<sup>68</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Liberà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, 489 ss.

<sup>69</sup> T. DE PASQUALE, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto «europeizzato» di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell’Unione europea e cittadinanze nazionali degli Stati membri* cit., 448-449.

Tutto questo, peraltro, non deve portare a desistere dall'obbiettivo, richiedendo piuttosto un arduo impegno del giurista e, soprattutto, del giudice, il quale, più che mai in questo caso, deve manifestare un'inedita quanto rigorosa capacità applicativa dei principi.

In effetti, se le forme di esclusione dalla cittadinanza abbiamo visto essere al tempo stesso costitutive e contraddittorie dal punto di vista della definizione del concetto, la loro abolizione deve andare oltre la semplice scomparsa delle restrizioni nell'applicazione dei diritti, per giungere ad un cambiamento nella stessa interpretazione dei principi<sup>70</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive.

È già stata sottolineata nell'introduzione di questo scritto la rilevanza assunta, dal punto di vista giuridico, dalla corretta identificazione dei criteri in base ai quali è in ogni momento possibile decidere se un determinato individuo possa essere considerato cittadino oppure no.

Ebbene: se i criteri da considerare presupposto indefettibile dei divenire cittadino non possono che risiedere nella legge<sup>71</sup>, non pare tuttavia revocabile in dubbio l'imprescindibile ruolo giocato anche dal giudice amministrativo in questa individuazione, specie attraverso un'interpretazione in senso evolutivo di norme e concetti-chiave che inevitabilmente ne modifica il significato.

Sul punto, valgano in primo luogo alcune considerazioni di sistema.

L'art. 54, co. 3, *lett. b)*, del d.l. 25 giugno 2008, n.112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria* e convertito, con modificazioni, dalla [l. 6 agosto 2008, n. 133](#), ha modificato l'art. 1 l. 27 aprile 1982, n. 186 sull'*Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali*, cancellando la tradizionale distribuzione normativa alle sezioni del Consiglio di Stato delle funzioni consultive (I, II e III) e giurisdizionali (IV, V e VI) e riconoscendo al Presidente il compito di individuare, all'inizio di ogni anno, quali sezioni svolgeranno le funzioni giurisdizionali e quali le funzioni consultive, determinando altresì le rispettive materie di competenza.

In questa situazione, fa riflettere il fatto che, negli ultimi anni, molte delle sentenze in materia di concessione della cittadinanza per decreto siano state pronunciate, specie a partire dalla metà del 2011, dalla III sezione del Consiglio di Stato, sezione oltretutto attribuita per tradizione delle sole funzioni consultive.

Si consideri poi che il d.l. 13 febbraio 2017, n. 13, *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale* e convertito, con modificazioni,

---

<sup>70</sup> E. BALIBAR, *Cittadinanza* cit., 86.

<sup>71</sup> G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa* cit., 37.

dalla [l. 13 aprile 2017, n. 46](#), ha istituito presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, sezioni specializzate in materia d'immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

Ai sensi del suo art. 3, co. 2, i giudici che le compongono, scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze anche in virtù della partecipazione ai corsi di formazione organizzati *ad hoc*, sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana.

Incrociando i dati forniti da tutte le circostanze appena esposte, emerge un significativo indice del fatto che ogni controversia che riguarda i vari aspetti della cittadinanza, quale che sia la giurisdizione di appartenenza, in via di fatto o in via di diritto chiama a sé un giudice – in qualche modo – “specializzato”. Ma torniamo specificamente al giudice amministrativo.

Esiste un legame speciale della giustizia amministrativa con i tratti più salienti della post-modernità, anche perché costituisce importante capitolo di un diritto amministrativo che è costantemente oggetto di trasformazioni nel senso di “strumentario universale globale”<sup>72</sup>, circostanza che non può non avere effetti sui sistemi di tutela.

È stato rilevato<sup>73</sup> come ormai si sia modificato il “fuoco” della giurisprudenza amministrativa: accanto ai temi legati al rapporto fra diritto ed economia, tra potere pubblico e mercato, acquistano un rilievo specifico le questioni riguardanti l'immigrazione, quelle concernenti i grandi servizi pubblici che costruiscono la cittadinanza sociale e quelle riguardanti l'esercizio del potere a fronte dei “nuovi diritti”. Si comprende allora che ciò che rileva, e pertanto ciò di cui conosce il giudice amministrativo in presenza dell'esercizio del potere, non sono soltanto i diritti, ma più in generale le “situazioni soggettive fondamentali”, che diventano macro-settore d'intervento di quel giudice nel momento in cui egli si avvicina agli stranieri.

“Ed è così che egli diventa non solo giudice del potere ma giudice del rapporto di questo potere con la società nel suo complesso. Questo giudice deve saper cogliere l'evoluzione dell'ordinamento che, a sua volta, cerca di adeguarsi e di dare risposte all'evoluzione della società. Deve saper incrociare, dall'interno, la contemporaneità”<sup>74</sup>, contribuendo a riempire di contenuti il già citato concetto di “cittadinanza

---

<sup>72</sup> Così A. PAJNO, *Il giudice amministrativo italiano come giudice europeo*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 586-587.

<sup>73</sup> A. PAJNO, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 del Consiglio di Stato*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Il Presidente del Consiglio di Stato avrebbe riconfermato quest'analisi nella *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 del Consiglio di Stato*, *ivi*, evidenziando il proiettarsi nella aule dei giudici amministrativi delle ragioni della crisi in cui attualmente versa la situazione della società.

<sup>74</sup> A. PAJNO, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 del Consiglio di Stato* cit. Per un commento a questa relazione, specie sul riconoscimento alla giustizia amministrativa di un compito di razionalizzazione, nell'epoca delle

sostanziale”, che si declina anche nel senso della valorizzazione dei doveri di chi ne beneficia e della definizione del giusto equilibrio tra questi e i diritti.

A ben vedere, tutti i sistemi di giustizia amministrativa europei sono divenuti la frontiera lungo la quale si misurano i diritti dello straniero rispetto al potere dello Stato, anche perché in un’Europa ancora priva di sufficienti elementi di statualità quei sistemi, pur con le loro specificità nazionali, costituiscono una delle poche istituzioni radicate e riconosciute e, per questa via, fattori di coesione culturale e istituzionale<sup>75</sup>.

Certamente, l’operazione si rivela rischiosa, posto che il giudice amministrativo non è nato per difendere i diritti fondamentali del cittadino. Eppure, se il concetto di cittadinanza è in crisi e al momento all’orizzonte non ne risulta uno che possa dirsi normativamente rideterminato, il suo contributo diventa comunque valido, se non indispensabile.

Non si dimentichi, d’altra parte, che l’importanza del ruolo della giurisprudenza amministrativa nazionale sembra essere stata confermata dalla Corte costituzionale nella sentenza 26 maggio 2017, n. 123, nella parte in cui ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel 2015, delle disposizioni che non prevedono un diverso caso di revocazione delle sentenze del giudice amministrativo quando ciò fosse necessario per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che avesse riconosciuto la violazione a livello nazionale del principio del giusto processo<sup>76</sup>.

In questa situazione, la casistica più sopra esaminata sembra testimoniare un buon esito dell’attività giurisprudenziale, nella misura in cui ha manifestato la propensione all’utilizzo di una particolare tecnica di sindacato giurisdizionale che consente di sottoporre a verifica la complessiva attività d’integrazione della norma giuridica compiuta dalla pubblica amministrazione, riducendo lo spazio d’insindacabilità dell’azione amministrativa.

Il pericolo è ovviamente quello di una surrettizia alterazione dei presupposti e dell’ambito di operatività della norma. Si tratta peraltro di un rischio che potrebbe (e anzi dovrebbe) essere neutralizzato nella

---

trasformazioni e dell’incertezza, B. MARCHETTI, *La relazione del Presidente Pajno a confronto con i rapporti degli altri giudici amministrativi europei*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 168.

<sup>75</sup> P. MANTINI, *Il contributo del giudice amministrativo nei diritti fondamentali del “cittadino migrante”*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2017.

<sup>76</sup> In *www.giurcost.org*. La medesima questione sarebbe stata sollevata nel 2016 anche dalla IV sezione del Consiglio di Stato. La vicenda si è tuttavia conclusa con una sentenza di manifesta inammissibilità per carenza di motivazione (si tratta di Corte cost., 2 febbraio 2018, n. 19, anch’essa in *www.giurcost.org*).



giustizia amministrativa attraverso la funzione nomofilattica dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>77</sup>, tra l'altro ultimamente oggetto di concreta puntualizzazione<sup>78</sup>.

In effetti, se già l'entrata in vigore dell'art. 99 c.p.a. aveva segnato un rafforzamento del valore delle sue pronunce, che oggi è in grado di trasformare il "condizionamento culturale"<sup>79</sup>, dalle stesse tradizionalmente esercitato, in piena vincolatività<sup>80</sup>, il supremo giudice amministrativo sembra addirittura in grado di superare la propria attività nomofilattica per inserirsi in una vera e propria giurisprudenza creativa del diritto, come dimostrerebbe la sua recente giurisprudenza volta a limitare per la prima volta gli effetti delle sue sentenze al solo futuro<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Sul punto, A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria* cit., 848.

<sup>78</sup> Sulla funzione nomofilattica dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, per tutti, E. FOLLIERI, *L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in AA.VV., *I principi vincolanti dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato sul codice del processo amministrativo 2010-2015*, a cura di E. FOLLIERI-A. BARONE, Padova 2015, 25 ss., F. PATRONI GRIFFI, *La funzione nomofilattica: profili interni e sovranazionali*, ID., *Valore del precedente e nomofilachia*, entrambi in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e A. DE SIANO, *Precedente giudiziario e decisioni della P.A.*, Napoli, 2018.

<sup>79</sup> L'espressione è di F. LIGUORI, *La funzione nomofilattica nell'età dell'incertezza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, 587.

<sup>80</sup> In questo senso A. PAJNO, *Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2015, 351, il quale riconosce nel recente potenziamento delle funzioni dell'Adunanza Plenaria l'avvenuta assunzione nel nostro ordinamento della regola del *precedente vincolante* che, invece di limitarsi a "formare" l'opinione del giudice amministrativo secondo la regola del *precedente persuasivo*, agisce nel senso della "conformazione" di quell'opinione.

<sup>81</sup> È quanto si desume dalle sentenze Ad. Plen. 22 dicembre 2017, n. 13 e 23 febbraio 2018, n. 1, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).