

Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?

di Chiara Cudia

professore associato di diritto amministrativo nell'Università di Firenze

Sommario: 1. Osservazioni preliminari. – 2. La fattispecie concreta e l'ordinanza delle sezioni unite. – 3. Il vocabolario impiegato nell'ordinanza. – 4. *Segue*. La concessione. – 5. *Segue*. La discrezionalità. – 6. I requisiti per la naturalizzazione come considerati dall'amministrazione e ri-considerati dal giudice amministrativo: vera discrezionalità? – 7. Sulla (non necessaria) corrispondenza tra valutazione dei presupposti e bilanciamento degli interessi. – 7.1. Sulla impossibilità di individuare un interesse pubblico autonomo. – 7.2. Sulla mancata equivalenza tra potere valutativo e potere discrezionale – 7.3 Sulla individuazione dei presupposti per l'ottenimento della cittadinanza. – 7.4 Assenza di discrezionalità, situazioni soggettive, giurisdizione di riferimento.

Osservazioni a margine di Cassazione, S.U., ord. n. 29297/2021: assenza di discrezionalità, situazioni soggettive, giurisdizione di riferimento

1. Osservazioni preliminari

L'ordinanza in commento¹ riprende il tema del riparto di giurisdizione con riferimento ai provvedimenti di concessione della cittadinanza per naturalizzazione dello straniero che risieda legalmente nel territorio della Repubblica da almeno dieci anni (*ex art. 9, co. 1, lett. f, l. 91/1992*)², confermando l'orientamento dominante che riconosce in queste ipotesi la giurisdizione del giudice amministrativo.

La decisione è di stimolo a una riflessione non tanto in relazione alla “preferenza” per una giurisdizione piuttosto che per un'altra (sebbene, ovviamente, l'attribuzione di una controversia alla giurisdizione ordinaria o amministrativa abbia delle conseguenze in punto di ampiezza e caratteri del sindacato), quanto in riferimento agli argomenti che vengono spesi per sostenere la sussistenza della giurisdizione amministrativa.

Come si avrà modo di osservare, infatti, le considerazioni svolte dalla Cassazione non sono del tutto neutre, ma riflettono un modo ben preciso di intendere la cittadinanza che, nell'evocare i concetti di sovranità, territorio, popolo, ordine pubblico (riferimenti probabilmente inevitabili), riserva un ruolo imprescindibile al giudice amministrativo.

Se è pacifico (ed è la premessa da cui muove la Cassazione) che la giurisdizione discende dalla consistenza della posizione soggettiva azionata, dovrebbe essere altrettanto pacifico che la consistenza di tale posizione debba dipendere a sua volta (solo) dal modo in cui la legge ne definisce i contenuti (anche) in rapporto al ruolo dell'amministrazione.

Eppure, nella giurisprudenza (tanto della Cassazione quanto del giudice amministrativo) l'approccio sembra rovesciato: si assume come punto di partenza l'esistenza di un potere che è qualificato come discrezionale a prescindere dalla disciplina dettata dal legislatore e da questo elemento si ricavano

¹ Cass. civ., S.U., 21 ottobre 2021, n. 29297.

² Il carattere di questa nota non consente di effettuare digressioni sulla nozione di cittadinanza. Si vedano, *ex plurimis*, G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, p. 145; R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Dig. disc. pubb.*, 1989; E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. it.*, 1992, p. 7 (sulla doppia dimensione, verticale e orizzontale della cittadinanza); M. CUNIBERTI, *La cittadinanza, libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997 (in particolare sulla qualificazione giuridica della cittadinanza e sull'alternativa tra *status* e rapporto giuridico); A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza: tra rappresentazione politica e fini costituzionali*, Napoli, 2000; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, p. 401.

una serie di conseguenze che investono la situazione soggettiva del privato, il giudice cui rivolgersi in caso di contestazioni, il tipo di sindacato invocabile.

Questo approccio non può che destare perplessità in un ambito nel quale, proprio perché sono in giuoco interessi “esistenziali”, il rispetto del principio di legalità (formale e sostanziale) non può tollerare alcuna eccezione.

In queste pagine, dopo avere analizzato il contenuto dell’ordinanza in esame, sarà verificato lo strumentario utilizzato dalla Cassazione con riguardo, da un lato, alla definizione di alcune categorie di riferimento e, dall’altro, alle pronunce del giudice amministrativo sui provvedimenti di diniego della cittadinanza per naturalizzazione.

Come si vedrà, in difetto di una espressa scelta del legislatore, alla luce della disciplina positiva della cittadinanza e di alcuni principi fondanti, non sembrano sussistere elementi sufficienti per assegnare le controversie in oggetto al giudice amministrativo anziché al giudice ordinario.

2. La fattispecie concreta e l’ordinanza delle sezioni unite

La vicenda alla base della controversia ha origine dall’atto con cui il Prefetto di Firenze ha dichiarato inammissibile la domanda di concessione della cittadinanza per naturalizzazione proposta da M.M., sulla base del mancato riscontro, da parte della richiedente, alla convocazione inoltrata dalla prefettura per via telematica.

M.M. aveva proposto ricorso avverso tale decreto davanti alla sezione specializzata in materia di immigrazione del Tribunale ordinario, lamentando la violazione di alcune norme di carattere procedurale e la carenza dei presupposti per la declaratoria di inammissibilità dell’istanza: da qui aveva richiesto l’accertamento della sussistenza dei requisiti per l’acquisto della cittadinanza italiana.

Successivamente (dopo che il Ministero dell’interno aveva eccepito in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del g.o.) la stessa M.M. ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

Nella pronuncia in commento, le sezioni unite ribadiscono un orientamento assolutamente dominante affermando la giurisdizione del g.a. sulle controversie riguardanti l’accertamento dei requisiti previsti per l’acquisto della cittadinanza per naturalizzazione.

Gli argomenti utilizzati dalla Corte sono sostanzialmente tre e sono intimamente connessi l’uno all’altro.

Innanzitutto, il tipo di atto alla cui emanazione è subordinato l’acquisto della cittadinanza: la concessione, che ha carattere costitutivo e «per sua natura» implica «valutazioni di convenienza e opportunità».

In secondo luogo, l’attività rimessa all’amministrazione consiste in una valutazione «ampiamente discrezionale» avente a oggetto «tutti gli aspetti dai quali è possibile desumere l’integrazione del richiedente nella comunità nazionale sotto il profilo della conoscenza e dell’osservanza delle regole giuridiche che la connotano, della osmosi culturale riuscita e della piena assimilazione dei valori costituzionali, a cominciare dal principio personalistico e da quello solidaristico, compendiate nel valore, posto al vertice dell’ordinamento, della dignità della persona umana».

La discrezionalità viene peraltro collegata non tanto e non solo alla complessità dell’attività valutativa rimessa alla p.a. (che riguarda la condotta del richiedente e la sua situazione lavorativa, economica e familiare), ma anche al «bilanciamento dell’interesse del richiedente all’acquisizione della cittadinanza con quello pubblico al suo accoglimento nella comunità nazionale».

Infine, a chiusura del ragionamento, i caratteri dell’attività amministrativa vengono collegati alle situazioni soggettive del privato: mentre nella limitrofa ipotesi di acquisto della cittadinanza per matrimonio, in assenza di apprezzamenti discrezionali, si ravvisa un diritto soggettivo del richiedente a diventare cittadino italiano (con conseguente giurisdizione del g.o. sulle eventuali controversie che dovessero insorgere); nel caso di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione il

richiedente è titolare di un interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del g.a. in base ai *normali* criteri di riparto³.

3. Il vocabolario impiegato nell'ordinanza

Il senso del diritto amministrativo come diritto di garanzia nei rapporti tra individuo e amministrazione è particolarmente forte quando coinvolge la posizione dello straniero: se i problemi sottesi alla questione migratoria sono certamente più urgenti perché toccano una relazione di tipo materiale-spaziale dell'individuo con lo Stato, non meno delicati sono quelli relativi al conferimento della cittadinanza che attiene a una relazione di tipo più giuridico-temporale (ma non priva di ripercussioni anche sul versante materiale).

Si tratta di questioni fondamentali poiché determinano il modo in cui un soggetto *esiste* all'interno dell'ordinamento, ed è pertanto più difficile che in altri ambiti staccarsi da considerazioni che attengono alla politica del diritto.

In ogni caso, la qualificazione giuridica del rapporto tra pubblici poteri e stranieri è decisiva perché condiziona il contenuto delle loro prerogative soggettive e il modo con cui ne è garantito il rispetto⁴.

Sono in gioco (o perlomeno possono immaginarsi) una pluralità di situazioni: libertà, diritti fondamentali, interessi legittimi⁵.

È possibile lasciare ferme queste categorie e, con esclusivo riferimento all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, utilizzare in prima battuta una espressione neutra: "la pretesa all'acquisto della cittadinanza", pretesa che dovrà essere considerata come un diritto soggettivo oppure come un interesse legittimo (o come diritto degradato a interesse legittimo, una categoria ancora utilizzata nonostante i suoi limiti teorici).

Il problema è come qualificare questa pretesa, individuare gli elementi decisivi per inquadrarla nell'una o nell'altra categoria.

E questo aspetto è a sua volta decisivo per individuare il giudice al quale rivolgersi nel caso in cui la pretesa sia stata frustrata per effetto di un provvedimento di diniego.

Qui viene in rilievo il vocabolario utilizzato dalla Cassazione nell'ordinanza in parola.

Al fine di qualificare tale pretesa come interesse legittimo, la Corte costruisce il proprio ragionamento essenzialmente intorno a due concetti: la concessione (della cittadinanza) e la discrezionalità quale connotato necessario del corrispondente potere amministrativo.

³ *In limine*, la Cassazione ritiene ininfluyente (rispetto all'oggetto del regolamento preventivo) l'istituzione delle sezioni specializzate per l'immigrazione disposte dal d.l. 13/2017: la novella non avrebbe mutato il criterio generale di riparto della giurisdizione, ma solo introdotto «norme processuali che disciplinano la competenza dei singoli giudici all'interno della giurisdizione ordinaria e stabiliscono il rito applicabile alle controversie in materia di cittadinanza», limitatamente a quei giudizi che rientrano di per sé nella giurisdizione del giudice ordinario.

⁴ Così A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 816.

⁵ Questo avviluppo fa sì che il riparto tra le giurisdizioni nel diritto dell'immigrazione sia complesso e delineato in termini non sempre o non del tutto coerenti. Si veda N. VETTORI, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero: verso un nuovo modello di tutela giurisdizionale?* in *Dir. pubb.*, 2012, p. 682; ID., *Doppia giurisdizione ed (in)effettività della tutela giurisdizionale dello straniero*, in *Dir. imm. cittad.*, 2008, p. 54, dove si sottolinea in particolare come la pluralità delle giurisdizioni non debba «tradursi in una diminuzione di tutela per il privato» o «giustificare una limitazione di tutela degli interessi protetti dall'ordinamento, al di là del loro nome e del loro contenuto».

4. Segue. La concessione

Innanzitutto, la Cassazione (riprendendo la lettera dell'art. 9, l. 91/1992) qualifica l'atto necessario per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione come concessione, confermando un inquadramento consolidato anche nella giurisprudenza amministrativa⁶.

Del pari, per la Corte è pacifico il collegamento tra la natura concessoria dell'atto e il suo carattere discrezionale: nella locuzione normativa secondo la quale la cittadinanza «può essere concessa», i termini “può” e “concessa” sottolineano il carattere altamente discrezionale del provvedimento⁷, il quale rientra tra gli atti di alta amministrazione⁸. I requisiti previsti dalla legge costituiscono semplici presupposti, la cui sussistenza (così come l'assenza di fattori ostativi) non ridonda in un'attività vincolata della p.a.⁹.

Questo profilo (in uno con la considerazione dei requisiti previsti dalla legge o precisati dalla giurisprudenza) sarà ripreso tra un attimo.

Per ora basti considerare due profili.

Innanzitutto, la categoria della concessione è (da tempo) in crisi e ha perduto la sua unitarietà¹⁰.

In secondo luogo, il collegamento tra concessione e discrezionalità amministrativa non è di per sé necessario: non a caso, nelle limitrofe ipotesi di acquisto della cittadinanza per matrimonio la giurisprudenza è ferma nel riconoscere la sussistenza di un diritto soggettivo (e della giurisdizione del g.o.)¹¹.

Ne consegue che il primo elemento considerato dalla giurisprudenza (che è senz'altro condizionato dalla forza della tradizione) non può di per sé ritenersi risolutivo per qualificare la posizione del richiedente.

È pertanto necessario (e decisivo) verificare autonomamente il secondo: l'esistenza di un potere discrezionale.

⁶ Cfr., *ex plurimis*, Cons. St., III, 14 febbraio 2017, n. 657; T.A.R. Lazio, Roma, II, 8 giugno 2015, n. 8040.

⁷ T.A.R. Lazio, Roma, II, 1° settembre 2015, n. 10983. Negli stessi termini: T.A.R. Liguria, II, 9 maggio 2003, n. 602; Cons. St, IV, 7 maggio 1999, n. 798.

⁸ Sull'atto di alta amministrazione: Cons. St., VI, 26 luglio 2010, n. 4862; Id., 1° ottobre 2010, n. 4748. Cfr. M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in M. Savino (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014, p. 6; P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?* in *www.federalismi.it* (2018): un tale inquadramento è ritenuto «indice della sussistenza in capo allo Stato di un forte interesse al mantenimento di un'efficace forma di controllo sulla composizione del proprio popolo».

⁹ T.A.R. Lazio, Roma, II, 20 marzo 2015, n. 4384.

¹⁰ In particolare, si è dubitato della possibilità di ravvisare un potere autoritativo in relazione a provvedimenti che hanno effetti ampliativi rispetto alla sfera giuridica dei cittadini. Cfr. D. SORACE, C. MARZUOLI, *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubb.*, 1989: l'attribuzione della cittadinanza sembra avere in comune con le concessioni «la produzione di un effetto ampliativo della sfera giuridica del destinatario», ma tale aspetto è «troppo generico e di troppo dubbia consistenza per fondare una utile classificazione». Si vedano anche F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Ann. I, Milano, 2007; E. SILVESTRI, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 372 (che configura il decreto di conferimento della cittadinanza come “ammissione”, ossia un provvedimento che ha «come effetto l'introduzione del singolo in una particolare istituzione o organizzazione o semplicemente in una particolare categoria di persone rendendolo partecipe di taluni diritti o vantaggi»).

¹¹ Cfr. Cons. St. III, 29 aprile 2019, n. 2768; Id., 17 gennaio 2020, n. 185: lo straniero richiedente la cittadinanza per matrimonio con un cittadino italiano (ex art. 5, l. 91/1992) è titolare di una posizione di diritto soggettivo, non ravvisandosi poteri discrezionali in capo all'amministrazione. L'unica causa preclusiva demandata alla valutazione discrezionale dell'amministrazione è quella dei comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica: in tale ipotesi, la situazione di diritto soggettivo dello straniero risulta affievolita a interesse legittimo, con conseguente radicamento della giurisdizione in capo al giudice amministrativo; in tutti gli altri casi, la controversia va radicata dinanzi al giudice ordinario.

5. Segue. La discrezionalità

Anche con riferimento a questo profilo, la Cassazione mostra di aderire al fermissimo orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo la quale nell'ipotesi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione la p.a. esercita un potere altamente discrezionale: la residenza nel territorio per il periodo minimo indicato è solo un presupposto per proporre la domanda a cui segue una «valutazione ampiamente discrezionale sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e delle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale». Il conferimento dello *status civitatis*, «si traduce in un apprezzamento di opportunità sulla base di un complesso di circostanze, atte a dimostrare l'integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepressibilità della condotta»¹².

Non mancano i richiami all'interesse pubblico, che viene tuttavia individuato in modo assai generico. Muovendo dal presupposto che al conferimento dello *status civitatis* italiano è collegata una capacità giuridica speciale propria del cittadino cui è riconosciuta la pienezza dei diritti civili e politici e alla quale sono associati speculari obblighi di *facere* gravanti sullo Stato comunità, si afferma che la concessione della cittadinanza rappresenta il frutto di una «meticolosa ponderazione di ogni elemento utile al fine di valutare la sussistenza di un concreto interesse pubblico ad accogliere stabilmente all'interno dello Stato comunità un nuovo componente»¹³.

Questo interesse pubblico talora è affermato «in relazione ai fini della società nazionale»¹⁴ o agli «interessi collettivi» alla cui salvaguardia è preordinato il potere della p.a.¹⁵. Fino ad arrivare ad affermazioni assai «evocative»: le valutazioni dell'amministrazione implicano «un delicato bilanciamento di interessi fra l'aspirazione di un residente straniero a essere pienamente integrato nella comunità nazionale e l'interesse di quest'ultima ad accogliere come nuovi cittadini solo soggetti in grado di rispettarne le regole». Da qui, l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale è considerato legittimo solo allorquando l'amministrazione «ritenga che quest'ultimo possieda ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità e sia detentore di uno status *illesae dignitatis* morale e civile nonché di un serio sentimento di italianità che escluda interessi personali e speculativi sottostanti alla concessione dello status di cui trattasi»¹⁶.

Il riconoscimento di un potere discrezionale, nei termini indicati, produce le (note) implicazioni in tema di sindacabilità del provvedimento di diniego della concessione e delle posizioni soggettive che al potere si collegano.

¹² T.A.R. Lazio, Roma, I, 4 gennaio 2021, n. 44; Id., 1 giugno 2020, n. 5762; Id., 7 maggio 2019, n. 5708; T.A.R. Lazio, Roma, II, 3 febbraio 2015, n. 2026; Id., 2 febbraio 2015, n. 1833; Id., 22 maggio 2015, n. 7380; Id., 10 novembre 2014, n. 11269; Id., 15 novembre 2013, n. 9800; Id., 7 ottobre 2013, n. 8659; Id., 7 maggio 2014, n. 4752; Id., 3 marzo 2014, n. 2450; T.A.R. Trentino-Alto Adige, I, 23 febbraio 2011, n. 52; Cons. St., VI, 10 gennaio 2011, n. 52; T.A.R. Marche, I, 8 febbraio 2010, n. 30.

¹³ T.A.R. Lazio, Roma, II, 6 novembre 2012. Nello stesso senso Id., 7 giugno 2010, n. 15899; T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 9 marzo 2009, n. 2009, n. 486; T.A.R. Lazio, Roma, I, 4 settembre 2008, n. 8051.

¹⁴ T.A.R. Lazio, Roma, II, 5 dicembre 2012, n. 10176; T.A.R. Trentino A.A., 23 giugno 2006, n. 281.

¹⁵ T.A.R. Piemonte, I, 11 maggio 2004, n. 813.

¹⁶ T.A.R. Lazio, Roma, I, 6 febbraio 2009, n. 1246. Gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria devono essere tali da escludere che l'inserimento stabile del richiedente nella collettività possa arrecare un danno alla stessa: T.A.R. Lazio, Roma, I, 22 febbraio 2021, n. 2183. Cfr. anche Cons. St., 4748/2008, cit., ove si rimette all'amministrazione la possibilità di effettuare un giudizio prognostico volto a escludere che il richiedente possa successivamente creare inconvenienti o, addirittura, commettere fatti di rilievo penale.

In queste sentenze vi è l'eco della risalente sentenza Cons. St., a.p., 28 ottobre 1958, n. 19: la concessione della cittadinanza «esprime un giudizio di gradimento, basato su una valutazione della persona dello straniero nelle sue più varie manifestazioni. L'autorità governativa non si deve infatti limitare, in questa materia, a semplici accertamenti, ma deve appunto esprimere un apprezzamento; e nell'esplicazione di questo potere di apprezzamento non incontra neppure quei limiti che le garanzie costituzionali pongono alla valutazione della persona del cittadino in altre situazioni di diritto pubblico». Per una critica al riferimento al parametro della assoluta irrepressibilità della condotta, cfr. S. STACCA, «Ampliare il numero dei cittadini» o riconoscere la cittadinanza agli stranieri? Ovvero della fisionomia del potere di concessione della cittadinanza, ADiM Blog, gen. 2021.

Sul primo versante, il controllo demandato al giudice assume natura estrinseca e formale: esso «non può spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole»¹⁷.

Sul versante delle posizioni soggettive, il richiedente ha (solo) una aspettativa giuridicamente tutelata all'accoglimento dell'istanza di naturalizzazione e non un diritto che risulti collegato in modo necessario e automatico alla sussistenza di determinati requisiti e all'assenza di determinati fattori ostativi¹⁸.

6. I requisiti per la naturalizzazione considerati dall'amministrazione e ri-considerati dal giudice amministrativo: vera discrezionalità?

Questa impostazione teorica non sembra perfettamente allineata agli elementi utilizzati in concreto dall'amministrazione nel procedimento per la concessione della cittadinanza e successivamente riconsiderati dal giudice amministrativo nel giudizio sulla legittimità del provvedimento di diniego.

Il riferimento all'interesse pubblico ad accogliere lo straniero all'interno della comunità nazionale, infatti, si risolve esclusivamente nella verifica di presupposti diversi e determinati dalla p.a. e dalla giurisprudenza (la qual cosa, come si dirà, porta con sé il rischio che tali requisiti, testualmente non previsti dalla legge, entrino in frizione con il principio di tipicità).

La decisione amministrativa poggia sempre su considerazioni che attengono prevalentemente a quattro profili: la capacità patrimoniale del richiedente, la correttezza delle sue condotte misurata essenzialmente in rapporto alla legge penale, la verifica della residenza e della conoscenza della lingua italiana.

Innanzitutto, la capacità patrimoniale: con l'ottenimento della cittadinanza lo straniero viene inserito a pieno titolo nella collettività nazionale, acquisendo tutti i diritti e i doveri che competono ai suoi membri (compresi quelli di solidarietà economica e sociale e quindi l'obbligo di concorrere con i propri mezzi, attraverso il prelievo fiscale, a finanziare la spesa pubblica), da qui è ritenuto legittimo «il provvedimento con il quale viene negata la cittadinanza italiana sulla base di considerazioni di carattere economico patrimoniale, relative al possesso di adeguate fonti di sussistenza»¹⁹.

In secondo luogo, rileva il rispetto da parte dello straniero della normativa nazionale²⁰, prevalentemente penale: nel caso di una condanna pregressa, la p.a. è chiamata a valutare se il comportamento del richiedente, per le concrete modalità del fatto, «sia concretamente indice di un mancato inserimento sociale e quindi di una non compiuta integrazione nella comunità nazionale o

¹⁷ «Il parametro sindacatorio è, quindi, quello della abnormità/irragionevolezza, e si estende, ovviamente, all'elemento "sfavorevole" al richiedente valorizzato dall'amministrazione e sotteso al diniego»: Cons. St., VI, 9 novembre 2011, n. 5913. Cfr. anche Id., 18 febbraio 2011, n. 1037; Id., 26 luglio 2010, n. 4862. Per un riferimento alla necessità di una adeguata documentazione e di una esaustiva motivazione si veda T.A.R. Lazio, Roma, II, 9 gennaio 2015, n. 266; T.A.R. Liguria, II, 6 luglio 2006, n. 761.

Nondimeno, talora il g.a. afferma che il provvedimento di diniego «non deve necessariamente riportare analiticamente le notizie che potrebbero in qualche modo compromettere l'attività preventiva o di controllo da parte degli organi a ciò preposti, essendo sufficiente l'indicazione delle ragioni del diniego senza dover indicare tutte le valutazioni interne che hanno condotto al giudizio di pericolosità sociale del richiedente»: Cons. St., III, 29 maggio 2018, n. 3206. Il provvedimento di diniego è sufficientemente motivato quando consente di comprendere l'iter logico seguito dall'amministrazione nell'adozione dell'atto, non essendo necessario che vengano espressamente indicate tutte le fonti e i fatti accertati sulla base dei quali è stato reso il parere negativo, così T.A.R. Lazio, Roma, II, 22 maggio 2015, n. 7380.

¹⁸ T.A.R. Lazio, 10983/1999, cit.. Talvolta riaffiora anche il meccanismo della degradazione del diritto soggettivo a interesse legittimo: T.A.R. Lazio, Roma, II, 4 febbraio 2011, n. 1061; Cons. St., VI, 2 marzo 2009, n. 1173.

¹⁹ T.A.R. Lazio; Roma, II, 18 febbraio 2014, n. 1956. Nello stesso senso Id., 13 maggio 2014, n. 4959; Id., 10 dicembre 2013, n. 10647; Cons. St., VI, 4862/2010, cit.; Cons. St. IV, 16 settembre 1999, n. 1474; T.A.R. Piemonte, II, 26 febbraio 1996, n. 124.

²⁰ Cons. St., VI, 11 luglio 2008, n. 3494.

se, al contrario, simile comportamento, tenuto conto nel complesso dell'entità della violazione oltre che della sua condotta di vita, della sua permanenza sul territorio nazionale, dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa e di tutti gli elementi ritenuti rilevanti a tal fine, non debba reputarsi insufficiente a denotare quella mancata adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico che preclude il rilascio della cittadinanza»²¹. Così, per esempio, la guida in stato di alterazione dovuta all'assunzione di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope non osta di per sé alla concessione della cittadinanza, ma deve essere valutata in relazione alle circostanze concrete, alle sue modalità, al suo effettivo disvalore e ad altri elementi (per esempio l'intervento di una pronuncia di riabilitazione)²².

In ogni caso, è escluso un "appiattimento" sulle risultanze di giudizi penali già conclusi, soprattutto nelle ipotesi di estinzione del reato o di patteggiamento, laddove il fatto storico sotteso alla pronuncia penale sia comunque idoneo a dimostrare che il richiedente non abbia sufficiente rispetto (o conoscenza) della normativa nazionale²³.

Deve segnalarsi che in alcuni casi la valutazione circa la pericolosità del richiedente è del tutto sganciata dal versante penale, per esempio laddove l'aspirante cittadino risulti appartenere a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica²⁴.

Infine, con riferimento alla residenza sembra potersi parlare di un accertamento in senso stretto: i periodi di soggiorno nel territorio italiano sono giuridicamente rilevanti solo se coperti dall'apposito titolo autorizzatorio e certificati dall'autorità anagrafica, in conformità alla corrispondente normativa (per cui, per esempio, non si rivela utile a configurare il presupposto della «residenza legale ultradecennale» il mantenimento di una situazione residenziale di mero fatto)²⁵.

Negli stessi termini deve intendersi la verifica circa l'apprendimento dell'italiano²⁶, oggi accertabile secondo le modalità stabilite dall'art. 9 *bis* della l. 91/1992 cit..

7. Sulla (non necessaria) corrispondenza tra valutazione dei presupposti e bilanciamento degli interessi

7.1. Sulla impossibilità di individuare un interesse pubblico autonomo

Alcuni dei presupposti ai quali la concessione della cittadinanza è collegata (la residenza, l'apprendimento della lingua italiana) sono oggetto di un mero accertamento. Con riferimento ad altri (la capacità patrimoniale, il rispetto della legge misurato prevalentemente sulla rilevanza penale delle condotte tenute), invece, l'amministrazione effettua un'attività di tipo valutativo

Lo svolgimento di un'attività di questo tipo può ritenersi davvero sufficiente per riconoscere in capo all'amministrazione un potere discrezionale?

²¹ Cons. St., III, 14 maggio 2019, n. 3121.

²² Cons. St., II, 20 marzo, 2019, n. 1837; T.A.R. Lazio, Roma, II, 31 marzo 2017, n. 4109; T.A.R. Trentino A. A., 13 settembre 2005, n. 247. Cfr. anche T.A.R. Lazio, Roma, I, 4 gennaio 2019, n. 110: «l'autista straniero che rifiuta un normale controllo stradale per guida alterata dall'alcool o dalla droga rischia il rigetto della sua eventuale domanda di concessione della cittadinanza».

²³ T.A.R. Piemonte, I, 16 gennaio 2002, n. 67. Cfr. anche T.A.R. Lombardia, Brescia, 2 febbraio 2006, n. 113 (salvo il caso in cui la sentenza penale porti a escludere la riferibilità del fatto all'interessato); T.A.R. Lazio, Roma, II, 2 ottobre 2014, n. 10140; Cons. St., VI, 25 marzo 2009, n. 1788.

²⁴ Cons. St., III, 29 maggio 2018, n. 3206.

²⁵ T.A.R. Lombardia, Brescia, II, 8 gennaio 2014, n. 6. Nello stesso senso: T.A.R. Lombardia, Brescia, I, 7 dicembre 2011, n. 1707; T.A.R. Trentino A.A., I, 23 marzo 2011, n. 89; T.A.R. Lazio, Roma, II, 4 dicembre 2012, n. 10123. Peraltro, il concetto di residenza legale è stato integrato dall'art. 1 del regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza (d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572), ove sono richiamati gli adempimenti «previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica», cfr. T.A.R. Trentino A.A., I, 5 giugno 2013, n. 180.

²⁶ Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, II, 20 marzo 2015, n. 4384: «i funzionari di P.S., relazionandosi incessantemente con gli immigrati e avendo compiuta conoscenza della realtà locale nella quale operano, hanno la competenza per valutare l'apprendimento dell'italiano da parte di uno straniero richiedente la cittadinanza».

Questo nodo, centrale per le sue implicazioni sul versante delle situazioni soggettive e delle modalità di tutela, intreccia tre profili: la (eventuale) presenza di un interesse pubblico autonomo alla stregua del quale condurre il bilanciamento di interessi che sta dietro a ogni potere discrezionale; gli elementi da considerare per effettuare le suddette valutazioni; lo spazio attribuibile all'amministrazione (e al giudice) per individuare requisiti ulteriori o più specifici rispetto a quelli definiti dal legislatore.

Riprendiamo innanzitutto l'asserito interesse pubblico alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione.

Nonostante le declamazioni della giurisprudenza, non sembra potersi rinvenire un interesse pubblico "autonomo" o specifico suscettibile di essere bilanciato con l'interesse del richiedente.

Certo, un interesse pubblico è consustanziale a ogni disciplina giuridica, nel senso che è la rilevanza di una certa materia per l'ordinamento che rende necessario dettarne una disciplina e, allo stesso tempo, quella disciplina è ispirata dal perseguimento di un certo obiettivo.

Possiamo quindi senz'altro affermare che la regolamentazione della cittadinanza sia sorretta dalla scelta dell'ordinamento di non estendere tale *status* a chiunque ma di richiedere un collegamento (in senso lato) tra lo straniero e lo Stato che si esprime attraverso il possesso di alcuni requisiti.

Questo non implica, però, che ogni singola decisione in tema di cittadinanza debba essere rispondente a un interesse dello Stato, cioè che debba verificarsi di volta in volta la meritevolezza della scelta o la sua concreta utilità per il Paese.

In altri termini, l'interesse pubblico è interamente assorbito nella norma: non rileva come interesse da verificare in concreto, come metro al quale rapportare (con la tecnica del bilanciamento) ogni singola determinazione, ma si esaurisce nella disciplina legislativa dei criteri ai quali la cittadinanza è agganciata. Se, quindi, la mancanza dei requisiti impedisce di ottenere il corrispondente provvedimento, ciò deriva dalla norma e non dalla insussistenza di uno specifico interesse pubblico.

La concessione della cittadinanza non è riservata a persone illustri o particolarmente valide (salvo che si ricada nell'ipotesi di cui all'art. 9, co.2, l. 91/1992 cit. che contempla l'ipotesi di «eminenti servizi» resi all'Italia), ma è un cambiamento di *status* alla portata di chiunque riesca ad «adeguarsi alle nostre consuetudini di vita più essenziali»²⁷.

Questa interpretazione, peraltro, è quella che maggiormente corrisponde ai caratteri di uno Stato costituzionale democratico e personalista²⁸ nel quale vi è sicuramente un livello minimo di "inclusività" che impedisce di immaginare lo Stato come una «comunità di valore» e di affermare «il potere sovrano di selezionare i nuovi cittadini tra gli stranieri più meritevoli, di riprodurre gerarchie e legittimare trattamenti differenziati sia tra cittadini e stranieri che tra varie categorie di stranieri»²⁹.

Esclusa l'esistenza di un interesse pubblico da bilanciare con l'interesse dello straniero alla naturalizzazione, si perde l'elemento definitorio che maggiormente qualifica il potere discrezionale, inteso (basicamente) come il bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti in una data vicenda

²⁷ M. PIAZZA, *Cittadinanza con conoscenza dell'italiano e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per esserlo o esserlo per diventare italiani?*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 1707.

²⁸ A. RAUTI, *La cittadinanza tra «sostanza», mercato e persona*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, p. 493.

²⁹ F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, 2014, p. 100.

Nell'ordinanza in commento, la Cassazione ha comunque cura di sottolineare che non è possibile esigere dallo straniero «un *quantum* di moralità superiore a quella posseduta mediamente dalla collettività nazionale in un dato momento storico», per cui «il giudizio sulla integrazione sociale non può ispirarsi ad un criterio di assoluta irreprensibilità morale, nella forma dello *status illesae dignitatis*, o di impeccabilità sociale, del tutto antistorico prima che irrealistico e, perciò, umanamente inesigibile da chiunque, straniero o cittadino che sia»: un tale criterio «nella sua aprioristica purezza e in una visione eticizzante dello Stato portatore di una morale superiore ed escludente» contrasterebbe con la dimensione inclusiva della cittadinanza che connota la prospettiva dello Stato costituzionale contemporaneo.

amministrativa in vista del perseguimento dell'interesse pubblico (primario) prefigurato dalla norma attributiva del potere ³⁰.

7.2. Sulla mancata equivalenza tra potere valutativo e potere discrezionale

L'attenzione deve allora spostarsi sul ruolo dei requisiti che sono oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione.

Tuttavia, neanche attraverso la valutazione dei presupposti per il rilascio della concessione sembra possibile recuperare uno spazio alla discrezionalità amministrativa. Non può dirsi, cioè, che la presenza di un potere valutativo implichi di per sé l'esistenza di un bilanciamento tra interessi (e quindi un potere discrezionale in senso proprio).

È vero che la disciplina legale risulta caratterizzata da «fattispecie aperte che attribuiscono all'amministrazione il dovere di verificare la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto delle decisioni attraverso un'attività di integrazione e completamento della regola formulata dal legislatore attraverso locuzioni “vaghe” ed “elastiche”» ³¹.

Epperò, l'attività integrativa della norma non implica un'autonoma ponderazione di interessi retta da criteri di opportunità politico-amministrativa: il margine di incertezza della singola decisione non dipende da una pretesa politicità insita nella scelta «ma dalla stessa complessità dell'attività conoscitiva e valutativa che contraddistingue la concretizzazione delle singole disposizioni di legge, a causa della loro stessa formulazione» ³².

L'ordinamento utilizza correntemente concetti giuridici indeterminati, vaghi o elastici, attribuendo a diversi soggetti (in specie l'amministrazione o il giudice) il compito di riempirli di contenuto. Ciò non significa che si tratti di valutazioni politico-discrezionali: in mancanza di un parametro politico (l'interesse pubblico) su cui calibrare la valutazione, questa deve essere effettuata sulla base di *standard* di condotta comunemente accettati o del sapere (in particolare sapere giuridico) del soggetto cui è demandata.

La pericolosità del soggetto, per esempio, che appare come il più delicato tra gli elementi in gioco nel procedimenti in esame, non si raffronta con un interesse pubblico specifico (e sarebbe del tutto inconfidente e ridondante il richiamo all'interesse pubblico a non estendere la cittadinanza a soggetti pericolosi): è una valutazione che, così come (a fini diversi) è abitualmente svolta dal giudice penale, può essere affidata anche all'amministrazione senza alcun bisogno di mettere in campo operazioni di bilanciamento tra interessi.

E di ciò si ha una conferma se si guarda al tipo di sindacato che – di fatto – esercita il giudice amministrativo.

L'esame della giurisprudenza ha mostrato che «la sintesi delle qualità necessarie a ottenere la cittadinanza e rappresentata dal soggetto socialmente integrato, ossia da un tipo che designa l'individuo privo di specifiche pendenze penali, dotato di redditi sufficienti al proprio sostentamento, e la cui condotta di vita non si pone in contrasto manifesto con i valori fondanti la convivenza civile» ³³.

Tanto che il giudice, alla prova dei fatti, finisce per riesaminare l'attività di selezione e valutazione svolta dai funzionari: se fossero in gioco valutazioni di opportunità, tale attività sarebbe inconcepibile perché determinerebbe un'invasione del merito amministrativo e una violazione del principio di separazione dei poteri.

I criteri utilizzati dall'amministrazione, invece, sono «direttamente conoscibili e valutabili anche dal giudice competente a risolvere eventuali controversie derivanti dalla loro applicazione», proprio perché fanno parte del suo stesso patrimonio conoscitivo e sono fondati su «canoni applicabili da

³⁰ Cfr. D. SORACE, S. TORRICELLI, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2021, p. 281; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, p. 126.

³¹ A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 816.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

ogni soggetto dotato di idonee competenze giuridiche». Il sindacato di legittimità «comporta il riesame dell'intera *quaestio iuris* affrontata dalla decisione controversa, intesa come fenomeno che comprende tanto la selezione dei fatti rilevanti quanto il metodo attraverso cui si è attribuita ad essi specifica rilevanza»³⁴.

In questa prospettiva, è stato osservato che «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»³⁵.

7.3 Sulla individuazione dei presupposti per l'ottenimento della cittadinanza

Vi è, poi, un ulteriore elemento che dovrebbe indurre l'interprete a verificare con (più) cautela l'esistenza di un potere discrezionale in capo all'amministrazione.

Si è detto che la condizione di cittadino non dipende dall'appartenenza al gruppo in sé, ma dall'esistenza di dati specifici presi in considerazione dall'ordinamento giuridico, nel senso che «spetta all'ordinamento giuridico determinare quali fra i dati sociali esistenti assumano rilevanza per esso»³⁶.

I criteri “supplementari” correntemente utilizzati dall'amministrazione (e verificati dal giudice) non sono però normativamente previsti.

La legge 91/1992 non specifica né i criteri né i motivi ostativi rispetto a cui il ministero valuta se concedere o meno la cittadinanza agli stranieri residenti legalmente nel territorio italiano da almeno dieci anni. Il regolamento sulla procedura (d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362) e la circolare ministeriale 23 dicembre 1994 indicano tra i documenti che devono essere prodotti le dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni, il certificato del casellario giudiziale e il certificato dei carichi pendenti, ma non forniscono nessuna indicazione sui parametri di giudizio. Sono stati i giudici amministrativi a colmare progressivamente «il *silentium legis* costruendo un vasto repertorio di criteri di merito e demerito, rispetto a cui hanno legittimato o censurato il diniego della cittadinanza deciso dagli uffici»³⁷.

La giurisprudenza si riferisce a “ulteriori condizioni” rispetto a quelle previste dalla legge: in questo modo, «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 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»³⁸.

Questa attività effettuata dall'amministrazione e avallata dal giudice rischia tuttavia di entrare in frizione con il principio di tipicità, che non riguarda solo gli effetti del provvedimento ma anche i presupposti per l'esercizio del potere³⁹.

³⁴ Lo stesso sindacato di legittimità dovrebbe configurarsi come «fenomeno strutturalmente unitario, a prescindere dalla collocazione istituzionale del giudice della controversia nell'ambito della giurisdizione amministrativa od ordinaria»: A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 816.

³⁵ P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit..

³⁶ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, cit., p. 145.

³⁷ F. OLIVERI, *Cittadini mancati*, cit., p. 100.

³⁸ P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit..

³⁹ La Corte costituzionale ha affermato in più occasioni l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sent. 307/2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sent. 32/2009; 150/1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma «è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa» (sent. 115/2011). Sul principio di tipicità come espressione del principio di legalità, che consente all'amministrazione di adottare atti imperativi soltanto «se

Una esigenza di maggiore tipizzazione, del resto, si ricava dai «principi desumibili dagli art. 2 e 3 Cost., dall'art. 97, commi 2 e 3, Cost., oltre che dalle fonti internazionali cui fanno rinvio gli art. 11 e 117 Cost.: la posizione di garanzia assunta dalla p.a. nella gestione del fenomeno migratorio implica, infatti, il rispetto di elementari canoni di tutela della dignità individuale, da assicurare attraverso la tipizzazione della legge e l'emanazione di provvedimenti che trovino giustificazione nelle condizioni soggettive del destinatario»⁴⁰.

Il concetto giuridico di cittadinanza dovrebbe dunque essere formulato con estremo rigore: proprio perché esso ha «precise conseguenze sul piano dei diritti e dei doveri dei cittadini e sul piano del “rapporto di esclusione” tra cittadini e non cittadini» è indispensabile individuare con più precisione «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»⁴¹.

Occorre quindi che sia la legge (e non, indirettamente, il regolamento o gli atti ministeriali né, tantomeno, il giudice) a definire con precisione gli elementi che devono essere verificati/valutati unitamente al termine di dieci anni richiesto per la naturalizzazione.

Nel frattempo, in relazione al (parziale) silenzio del legislatore, i suddetti criteri devono essere vagliati con attenzione, e non deve ritenersi possibile recuperare spazi per una valutazione sulla opportunità di concedere la cittadinanza: ritenere, insomma, che il potere dell'amministrazione sia connotato da discrezionalità politica.

Diversamente opinando, si finisce per confondere la individuazione giurisprudenziale dei criteri per l'ottenimento della cittadinanza (che dovrebbe essere attività di interpretazione della legge, per quanto ampia) con l'esistenza di un potere discrezionale, effettuando un'operazione (a sua volta condizionata dal particolare ruolo del giudice amministrativo) ulteriormente lesiva del principio di legalità.

7.4 Assenza di discrezionalità, situazioni soggettive, giurisdizione di riferimento

L'impossibilità di rinvenire nella fattispecie in esame una ipotesi di discrezionalità in senso proprio induce a riconsiderare la qualità della posizione soggettiva del richiedente.

Anche in termini generali, del resto, l'impostazione dovrebbe ritenersi rovesciata rispetto a quella seguita dalla Cassazione: «non si parte dalla discrezionalità per giungere alla situazione soggettiva» della persona, ma bisogna partire dalla legge, che definisce il contenuto essenziale di quelle situazioni soggettive, e successivamente «si assume quel contenuto come metro per individuare se vi sia discrezionalità»⁴².

In virtù della Costituzione e del principio di legalità, l'amministrazione non ha «una generale posizione di supremazia, ma singole posizioni di supremazia» che discendono dalla legge. L'esistenza di un potere discrezionale, quindi, non può essere affidata «al mero riscontro di margini di indeterminatezza normativa», ma deve avere una base legale, la quale deve essere accertata anche alla luce delle norme che conferiscono diritti⁴³. La legge, insomma, viene prima del potere e il potere, a sua volta, è circoscritto dalla norma che lo attribuisce alla p.a., da quelle che ne disciplinano i modi di esercizio e dalle norme che riconoscono “pretese” in capo agli individui (nei limiti in cui, ovviamente, tali pretese siano giuridicamente riconosciute).

è previsto dalla legge e nei soli casi e con le modalità che essa stabilisce», si veda D. SORACE, S. TORRICELLI, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 46.

⁴⁰ A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 816.

⁴¹ P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit..

⁴² C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale: profili generali*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 143.

⁴³ *Ibidem*.

Se, dunque, la legge non assegna all'amministrazione un potere discrezionale ma un'attività valutativa avente a oggetto requisiti che, pur corrispondendo a criteri vaghi o elastici, non si confrontano con l'interesse pubblico, non vi è ragione per qualificare la corrispondente posizione del privato come interesse legittimo anziché come diritto soggettivo.

Ammettere la configurabilità di un diritto non vuol dire (ovviamente) riconoscere che quel diritto esista in ogni ipotesi concreta, essendo (appunto) la sua esistenza subordinata al manifestarsi di alcuni presupposti.

Né sembra abbia senso immaginare la degradazione del diritto a interesse legittimo: le situazioni soggettive non si trasformano. Il diritto a divenire cittadino italiano per naturalizzazione sussiste o non sussiste (semplicemente) a seconda che siano o meno presenti i requisiti per il rilascio del provvedimento.

Questo, mi pare, dovrebbe condurre a radicare le controversie sul diniego di cittadinanza per naturalizzazione in seno alla giurisdizione ordinaria.

Il giudice naturale dei diritti è il giudice ordinario.

E lo è ancora di più per quei diritti che attengono alla collocazione stessa della persona all'interno dello Stato e che sono presupposto per l'esercizio della maggior parte degli altri diritti, libertà, facoltà, poteri.

Ciò non toglie che di diritti possa occuparsi anche il giudice amministrativo (anche qualora siano in gioco diritti fondamentali, come sostenuto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 140 del 2007, che pure suscita non poche perplessità⁴⁴): è necessario, però che ci sia una espressa indicazione legislativa che definisca i contorni della giurisdizione esclusiva del g.a., agganciando la concreta vicenda amministrativa all'esercizio (immediato o mediato) di un potere autoritativo. Nel caso di specie, tuttavia, una espressa previsione normativa manca ⁴⁵.

Il profilo è ancora più rilevante se si considera l'intreccio tra le giurisdizioni che (spesso in base a un disegno non coordinato e non coerente) si occupano di questioni relative agli stranieri. Il riferimento a concetti giuridici in parte omogenei renderebbe necessaria anche una interpretazione uniforme che non è invece assicurata: la funzione nomofilattica è ripartita tra Cassazione e Consiglio di Stato e ciò non garantisce né «l'uniforme applicazione del metodo in esame né la parità di trattamento degli stranieri» ⁴⁶.

Perché allora questa insistenza sulla giurisdizione amministrativa?

Resta sul tavolo solo la maggiore familiarità del giudice amministrativo con il potere amministrativo e con le sue esigenze: sembra in qualche modo naturale che le decisioni che riguardano l'allargamento del novero dei soggetti che partecipano alla Nazione siano soggette al vaglio di quel giudice che ha con lo Stato e con il potere pubblico maggiore continuità ⁴⁷, il giudice che «riesce a rendersi interprete migliore delle esigenze della pubblica amministrazione» ⁴⁸.

⁴⁴ Non sembra infatti che il giudice delle leggi abbia adeguatamente considerato la tesi in base alla quale «i diritti inviolabili attinenti la libertà e la dignità della persona hanno un 'nucleo essenziale' inviolabile e non disponibile (da parte del legislatore né tantomeno) da parte del potere amministrativo, pertanto rispetto a quel nucleo essenziale profili di imperatività sono sempre e necessariamente assenti»: N. VETTORI, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero*, cit., p. 681.

⁴⁵ Si veda anche N. VETTORI, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero*, cit., p. 681: «i diritti della persona dotati di rilievo costituzionale escludono la potestà della pubblica amministrazione e per questi e – e deve essere – irrinunciabile il presidio degli strumenti processuali che sono propri della giurisdizione civile».

⁴⁶ A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, cit., p. 816.

⁴⁷ Nel momento in cui si riconosce al g.a. una particolare sensibilità nei confronti delle scelte dell'amministrazione, si si attrae fatalmente quel giudice nell'orbita del potere esecutivo. Sul punto si veda, in senso critico, A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia 'non amministrativa' (Sonntagsgedanken)*, Milano, 2005, p. 63.

⁴⁸ A. PROTO PISANI, *Intervento*, in P.L. PORTALURI (a cura di), *L'amministrazione pubblica, i cittadini, la giustizia amministrativa: il percorso delle riforme*, Napoli, 2016, p. 156. In senso particolarmente critico sulla configurazione del giudice amministrativo come un «giudice amico, in grado di attenuare nei confronti dell'amministrazione certe asperità legislative e di tradurre in un linguaggio coerente con l'amministrazione

Non è un mistero che le due giurisdizioni diano una diversa rappresentazione del rapporto tra autorità e individuo, che nell'ambito della giurisdizione amministrativa «muove sul piano generale ed *ex parte auctoritatis* dalla correttezza del potere autoritativo, conferito all'autorità, e nell'ambito della giurisdizione ordinaria prende le mosse, sul piano particolare, ed *ex parte subiecti* dalla consistenza della posizione giuridica soggettiva riconosciuta al privato»⁴⁹.

Eppure, come si è accennato, il sindacato giurisdizionale deve dipendere solo ed esclusivamente dai contenuti della situazione giuridica azionata nella misura e nei limiti in cui essa trova riconoscimento dalla norma che attribuisce e disciplina il potere dell'amministrazione.

E questa esigenza è particolarmente forte in un ambito così sensibile, nel quale si impongono non solo le ragioni (assolute) della legalità e della giustiziabilità, ma anche quelle dell'inclusione e del pluralismo.

istituti maturati spesso in contesti diversi», si veda anche A. TRAVI, *Il Consiglio di Stato fra legislazione e amministrazione*, in *Dir. pubb.*, 2011, p. 510.

⁴⁹ M. NOCCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *www.federalismi.it* (2018).