

Pubblicato il 17/03/2021

N. 03227/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 15386/2015 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15386 del 2015, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Virgilio Di Meo e Francesco D'Andria, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Lero, 14;

*contro*

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

*per l'annullamento*

del provvedimento n. K101428523/R emesso dal Ministero dell'Interno in data 23 Luglio 2015 e notificato alla ricorrente in data 14.10.2015 con il quale il Ministero rilevava che "*dall'attività informativa, esperita è emersa la contiguità della richiedente a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica e che tale motivo risulta ostativo alla concessione della cittadinanza*".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 marzo 2021 il dott. Vincenzo Blanda e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

La ricorrente, cittadina bosniaca, è in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (carta di soggiorno) n. 1008850687 emesso dalla Questura di Milano in data 22.09.2010.

In data 25.2.2014, essendo residente in Italia da molti anni, ha presentato domanda per la concessione della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9 lett. f) comma 1, legge 5 febbraio 1992, n. 91.

L'istante espone di risiedere in Italia dal 1993 insieme al marito e ai figli - OMISSIS-, di essere integrata nella comunità del Comune in cui risiede avendo ivi acquistato un immobile ove vive con la propria famiglia.

Il Ministero dell'Interno ha negato la cittadinanza avendo rilevato "la contiguità del coniuge a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica...".

Avverso il provvedimento in epigrafe ha quindi proposto ricorso l'interessata deducendo i seguenti motivi:

violazione di legge e, in particolare dell'art. 3 legge 7 agosto 1990 n. 241 per carenza o insufficienza della motivazione.

Il Ministero avrebbe omesso il preavviso ex art. 10-bis L. 241/1990, senza fornire alcun riscontro alla richiesta di accesso agli atti inoltrata dalla ricorrente.

Il provvedimento impugnato non conterrebbe alcun riferimento, neppure generico, a vicende rivelatrici di una situazione di pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza della Repubblica. Esso sarebbe del tutto generico e contraddittorio tenuto conto del lungo periodo di permanenza in Italia e della concessione della carta di soggiorno.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio per resistere al ricorso.

Con ordinanza n. 9040 del 14.7.2020 sono stati disposti incombenti istruttori ai quali l'Amministrazione ha adempiuto con nota depositata il 21.1.2021.

Con memoria del 4.2.2021 la ricorrente insiste per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 3 marzo 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è infondato.

1. Il diniego impugnato è fondato sulla circostanza secondo cui, dall'attività informativa esperita, è emersa la contiguità della ricorrente a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica.

Tale presupposto risulta avvalorato dalla relazione depositata dall'Amministrazione a seguito dell'istruttoria, dalla quale si evince che nell'ambito dell'attività di competenza ha rilevato *“sulla base di evidenze informative – omissis – che lo straniero in oggetto..., all'epoca residente nella provincia di Milano, veniva indicato quale presunto responsabile della gestione di un flusso di immigrati clandestini provenienti dalla Bosnia Erzegovina”*, che sarebbe indice di una scarsa integrazione nel contesto sociale e culturale italiano.

2. Ciò premesso, alla stregua della giurisprudenza della Sezione, deve ritenersi che l'amplissima discrezionalità dell'Amministrazione in questo procedimento si esplica in un potere valutativo che *“si traduce in un apprezzamento di opportunità circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, 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 irrepremissibilità della condotta”* (cfr. TAR Lazio, Sezione I ter, sentenze nn. 158/2017, 1784/2016; Consiglio di Stato, sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913; n. 52 del 10 gennaio 2011; n. 282 del 26 gennaio 2010; Tar Lazio, sez. II quater, n. 3547 del 18 aprile 2012).

In particolare, con riferimento al diniego di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza, la giurisprudenza ha più volte rilevato che il provvedimento di diniego della richiesta di cittadinanza italiana non deve

necessariamente riportare in modo analitico le notizie sulla base delle quali si è addivenuti al giudizio di sintesi finale (poi, comunque, esplicitate dall'amministrazione resistente in sede di adempimento istruttorio con il deposito della predetta relazione riservata), in quanto ciò potrebbe in qualche modo compromettere l'attività preventiva o di controllo da parte degli organi a ciò preposti ed anche le connesse esigenze di salvaguardia della incolumità di coloro che hanno effettuato le indagini (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 5262 del 6 settembre 2018; n. 3206 del 29 maggio 2018).

3. L'interesse pubblico sotteso al provvedimento di concessione della particolare capacità giuridica, connessa allo status di cittadino, impone, infatti, che si valutino, anche sotto il profilo indiziario, le prospettive di ottimale inserimento del soggetto interessato nel contesto sociale del Paese ospitante (Tar Lazio, Sez. II quater, n. 5565 del 4 giugno 2013), atteso che, lungi dal costituire per il richiedente una sorta di diritto che il Paese deve necessariamente e automaticamente riconoscergli ove riscontri la sussistenza di determinati requisiti e l'assenza di fattori ostativi, 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 e dell'attitudine dello stesso ad assumersene anche tutti i doveri ed oneri (cfr., ex multis, Consiglio di Stato n.798 del 1999).

Trattandosi di esercizio di potere discrezionale da parte dell'amministrazione, il sindacato sulla valutazione compiuta dall'Amministrazione non può che essere di natura estrinseca e formale; e non può spingersi, quindi, 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 (Cons. Stato, Sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913; Tar Lazio, Sez. II quater, n. 5665 del 19 giugno 2012).

4. Gli accertamenti sulla sicurezza pubblica sono, infatti, naturalmente riservati e quando non sono posti a base di misure limitative della libertà o di altri diritti costituzionalmente garantiti, ma danno luogo alla formulazione di una valutazione riferibile al potere sovrano dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini (e che può essere risollecitata dopo cinque anni dall'emanazione del diniego, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 91 del 1992), ben possono essere esternati con formule sintetiche che, piuttosto che configurarsi meramente apodittiche, hanno l'obiettivo di evitare il disvelamento di notizie che potrebbero compromettere anche solo attività di "intelligence" in corso (cfr. TAR Lazio-Roma, Sez. II quater 4 luglio 2017, n. 7712, ma anche Cons. Stato, Sez. VI 4 dicembre 2009, n. 7637 e, 2 marzo 2009, n. 1173) e le connesse esigenze di salvaguardia della incolumità di coloro che hanno effettuato le indagini (Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 5262 del 6 settembre 2018; n. 3206 del 29 maggio 2018).

Secondo tale orientamento, considerare "insufficiente" tale istruttoria, benché espressamente menzionata, e inadeguato il richiamo scaturito dalla stessa ad una sospetta contiguità con organizzazioni con finalità non compatibili con i canoni di civile convivenza, oltre a comportare un'indebita invasione nell'ambito di discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, finirebbe per mettere a rischio le complessive e complesse finalità di salvaguardia generale sottese alla diagnosi di pericolosità sociale effettuata.

La particolarità delle esigenze di tutela della sicurezza della Repubblica giustifica, infatti, una valutazione assertiva e tipo prognostico purché questa sia concretamente ancorata agli esiti delle investigazioni effettuate dagli organismi competenti.

In tale contesto, il richiamo alla contiguità con movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica indicata nel provvedimento impugnato tiene conto degli elementi oggettivi e sostanziali acquisiti mediante "l'attività informativa esperita", ancorché di essa non vi sia stata la

riproduzione per esteso, secondo la modalità tipica della motivazione *per relationem*.

Ed invero, come affermato dal Consiglio di Stato, sez. III, nella sentenza n. 2102/2019, *“il parametro della “motivazione sufficiente” non ha carattere rigido né assoluto, ma si presta ad essere adeguatamente calibrato in funzione, anche, della delicatezza degli interessi, pubblici e privati coinvolti, che potrebbero ricevere pregiudizio già per effetto di un indiscriminato ed incontrollato palesamento dei fatti accertati dall’Amministrazione e degli strumenti istruttori utilizzati: sì da legittimare un assolvimento “attenuato” dell’obbligo esplicativo delle ragioni del provvedimento, da parte dell’Amministrazione, quando una più ampia disclosure, già nel contesto del provvedimento medesimo, dei dati e delle informazioni in possesso dell’Amministrazione potrebbe costituire, come nella specie, un attentato alla segretezza connaturata allo svolgimento di investigazioni particolarmente penetranti ed in ambiti estremamente rischiosi, anche per l’incolumità dei loro artefici”*.

Del resto, la valutazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza è avvenuta sulla base di un accertamento investigativo, il cui esito in termini di prognosi di pericolosità sociale rientra negli apprezzamenti di merito non sindacabili dinanzi al giudice amministrativo, se non per evidente travisamento dei fatti ed illogicità, vizi che non risultano sussistere nel caso di specie.

5. Non si tratta, all’evidenza, di un giudizio di pericolosità sociale, passibile di misure di prevenzione, né presuppone l’adozione di sanzioni penali, ma solo di una valutazione di prevalenza dell’interesse pubblico a non inserire stabilmente nella comunità chi, allo stato degli atti, si ritenga esprima la propria vicinanza a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica.

Né la natura di alta amministrazione del provvedimento gravato consente a questo giudice di sostituire valutazioni di merito, riservate all’Autorità amministrativa preposta, con altre, attesi i vincoli al sindacato giurisdizionale in questa materia.

6. In senso contrario non vale quanto argomentato dalla ricorrente secondo cui l'Amministrazione non avrebbe dimostrato ragioni idonee a giustificare il diniego.

Il conferimento della cittadinanza italiana per naturalizzazione presuppone l'accertamento di un interesse pubblico da valutarsi anche in relazione ai fini propri della società nazionale e non già sul semplice riferimento dell'interesse privato di chi si risolve a domandare la cittadinanza per il soddisfacimento di personali esigenze.

La sicurezza della Repubblica è, infatti, interesse di rango certamente superiore rispetto all'interesse di uno straniero ad ottenere la cittadinanza italiana ed il riconoscimento della cittadinanza, per sua natura irrevocabile, presuppone che "nessun dubbio, nessuna ombra di inaffidabilità del richiedente sussista, anche con valutazione prognostica per il futuro, circa la piena adesione ai valori costituzionali su cui Repubblica Italiana si fonda" (così Cons. Stato, Sez. III, 14 febbraio 2017 n. 657).

A tale riguardo la Corte Costituzionale ha affermato che la rilevanza dell'interesse della sicurezza dello Stato-comunità alla propria integrità ed alla propria indipendenza trova espressione nell'art. 52 della Costituzione (Corte Costituzionale n. 24 del 2014).

7. In proposito inoltre il Consiglio di Stato ha di recente chiarito che il provvedimento di concessione della cittadinanza, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. n. 91 del 1992, è atto squisitamente discrezionale di "alta amministrazione", condizionato all'esistenza di un interesse pubblico che con lo stesso atto si intende raggiungere e da uno "*status illesae dignitatis*" (morale e civile) di colui che lo richiede (cfr. Cons. St., sez. III, n. 8133 del 17.12.2020; idem Sez. I, 3 marzo 1999, n. 29/99; sez. III, 14 febbraio 2017, n. 657; 25 agosto 2016, n. 3696).

Si tratta, infatti, di provvedimento fondato su determinazioni che rappresentano un'esplicazione del potere sovrano dello Stato di ampliare il

numero dei propri cittadini (cfr. Cons. St., sez. III, 13 novembre 2018, n. 6374; 27 febbraio 2019, n. 1390).

Secondo il condivisibile orientamento giurisprudenziale, l'Amministrazione, dopo aver accertato l'esistenza dei presupposti per proporre la domanda di cittadinanza, effettua una valutazione ampiamente discrezionale, che non può che tradursi in un apprezzamento di opportunità, circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e riguardo alle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale.

Nella valutazione articolata che spetta all'Amministrazione per concedere o meno la cittadinanza assumono rilievo tutti gli aspetti da cui è possibile desumere l'integrazione del richiedente nella comunità nazionale, sotto il profilo della conoscenza e osservanza delle regole giuridiche, civili e culturali che la connotano.

Vengono, perciò, in rilievo, come osservato dalla decisione del Consiglio di Stato da ultimo richiamata n. 8133/2020, *“tutti quegli aspetti che farebbero dello straniero un buon cittadino, quali la perfetta integrazione nel tessuto sociale italiano, l'assenza di precedenti penali, considerazioni di carattere economico e patrimoniale per cui si possa presumere che egli sia in grado di adempiere ai doveri di solidarietà economica e sociale richiesti a tutti i cittadini, pur senza stretti limiti reddituali imposti per legge, le condizioni familiari e di irrepreensibilità della condotta”*.

Ciò chiarito, contrariamente a quanto asserisce l'appellante, alla luce dei fatti, non può ritenersi irragionevole o incompleta la valutazione compiuta dall'Amministrazione.

La tesi della ricorrente non tiene conto dell'amplessima discrezionalità, informata anche a criteri di precauzione di profilo oggettivo (Cons. St., sez. III, 11 maggio 2016, n. 1874) e di cautela (Cons. St., sez. III, 29 marzo 2019, n. 2102; 6 settembre 2018, n. 5262), che – come già osservato – caratterizza il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana, in quanto atto che attribuisce definitivamente uno status che comporta relevantissime

conseguenze per il patrimonio giuridico del richiedente e sui suoi diritti all'interno dello Stato; tale concessione può però comportare conseguenze altrettanto rilevanti, anche gravemente perniciose per l'interesse nazionale in caso di infelice concessione. Proprio per la rilevanza di tale riconoscimento, l'art. 9, l. n. 91 del 1992 demanda al Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno, la concessione della cittadinanza.

8. A fronte degli importanti interessi della comunità nazionale coinvolti nel procedimento l'interesse del cittadino di altro Stato a conseguire la cittadinanza italiana è inevitabilmente recessivo e sottoposto a severa verifica istruttoria, affidata non solo alle autorità locali di pubblica sicurezza (il Prefetto e il Questore, i quali nella fattispecie, come prospettato dall'appellante, non hanno evidenziato criticità), ma anche agli organismi specificamente preposti ai servizi di sicurezza dello Stato, che invece nella presente fattispecie hanno evidenziato - con modalità compatibili con la riservatezza (pure consentita perché dovuta a esigenze di sicurezza nazionale: si pensi alla tutela delle fonti di informazione) e dunque non soggette ai pieni canoni di trasparenza che debbono caratterizzare l'attività amministrativa ordinaria - possibili criticità (cfr. Cons. St., sez. II, 31 agosto 2020, n. 5326).

Sicché lo stesso obbligo di motivazione del diniego si presta ad essere adeguatamente calibrato in funzione, anche, della delicatezza degli interessi coinvolti (Cons. St., sez. III, 29 marzo 2019, n. 2102).

9. Peraltro non sono negati diritti fondamentali della persona garantiti a livello costituzionale, comunitario o internazionale; è stato invece negato un beneficio la cui concessione è subordinata ad una valutazione di opportunità politico-amministrativa altamente discrezionale e informata a principi di cautela, nell'interesse nazionale, senza che sia peraltro preclusa al richiedente la riproposizione dell'istanza, alla luce di eventuali successivi ed ulteriori elementi (in tesi) "favorevoli" alla sua posizione.

Rispetto a queste valutazioni la posizione soggettiva del richiedente ha consistenza di affievolito interesse legittimo, atteso che l'attribuzione del nuovo status di cittadino italiano comporta l'inserimento dello straniero, a tutti gli effetti, nella collettività nazionale e l'acquisizione a pieno titolo, da parte del richiedente, dei diritti e dei doveri che competono ai cittadini.

Dal provvedimento di diniego e dalla nota depositata a seguito della ordinanza istruttoria emerge l'applicazione di criteri, anche di cautela, che – tenuto conto della particolare materia – appare priva di palesi vizi logico-valutativi e motivazionali.

E', infatti, del tutto idonea, per la giustificazione del diniego di cittadinanza, la mera valutazione che a persone contigue, simpatizzanti o comunque idealmente vicine o in contatto con un organizzazione responsabile di attività gravemente delittuose, non si possa riconoscere lo *status* di cittadino italiano.

Il riconoscimento della cittadinanza è per sua natura irrevocabile e, dunque, presuppone che nessun dubbio, nessuna ombra di inaffidabilità del richiedente sussista, anche con valutazione prognostica per il futuro, circa la piena adesione ai valori costituzionali su cui Repubblica Italiana si fonda.

10. In riferimento al lungo periodo di soggiorno in Italia, che evidenzerebbe una certa contraddittorietà con il diniego impugnato, si osserva che le valutazioni dell'Autorità preposta all'esame delle domande di conferimento della cittadinanza si svolgono su un piano differente, quale è quello della idoneità del richiedente ad aderire alle norme dell'ordinamento e di una prognosi favorevole in ordine allo stabile inserimento nella comunità nazionale dello straniero, che consegue alla acquisizione della cittadinanza.

10.1. Si tratta di profili diversi rispetto a quelli di cui l'ordinamento giuridico e amministrativo in particolare tiene conto per la mera residenza in Italia (per motivi familiari o di lavoro) come quella a cui fa riferimento la ricorrente, per la quale si tiene conto della semplice regolarità della posizione dello straniero sul territorio italiano desumibile dal possesso del titolo di soggiorno e dell'assenza di pregiudizi penali, i quali per le ragioni esposte non assumono

rilievo nella vicenda in esame, tenuto conto dei diversi e più pregnanti elementi che l'Autorità amministrativa considera ai fini della conferimento della cittadinanza.

11. Si evidenzia, inoltre, che la particolare cautela che deve ispirare la valutazione di un'istanza di concessione della cittadinanza risulta bilanciata dalla possibilità di reiterarla per ottenere il riesercizio del potere valutativo da parte dell'Amministrazione una volta decorsi i 5 anni previsti dall'art. 8, comma 1, l. n. 92/1991 (così Cons. Stato n. 2102/2019), nel caso di specie già scaduti.

Né, da parte sua, la ricorrente offre elementi che possano integrare meriti speciali, atteso che lo stabile inserimento è solo il prerequisito per la richiesta di cittadinanza, per quanto sopra osservato e non appare neanche significativo della insussistenza dei motivi ostativi di cui si tratta, posto che la contiguità con movimenti eversivi non è esclusa dallo stabile inserimento nella realtà economica, necessario, peraltro, per mantenersi e conservare il titolo di soggiorno.

12. Il concetto di sicurezza della Repubblica, inoltre, non è legato ad elementi ostativi quali condanne o precedenti penali o anche solo giudiziari a carico del richiedente, ma può riguardare anche solo frequentazioni dello straniero o il possibile coinvolgimento in attività che possano incidere sulle condizioni di ordine e di sicurezza pubblica (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2007 n. 5103 nonché T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 30 ottobre 2012 n. 1749) o sulla condivisione dei valori che possano mettere in pericolo la comunità nazionale (cfr. Tar Lazio, Sez. II quater, 1 settembre 2015 n. 10989 e 29 settembre 2016 n. 9973).

13. Tanto premesso, anche la censura incentrata sull'omissione del preavviso di rigetto si presenta infondata in ragione del carattere secretato delle informazioni assunte a carico dell'interessata, che non ne avrebbe comunque consentito l'ostensione, come previsto dall'art. 2, comma 1, lett. d) del

decreto del Ministro dell'Interno n. 415/1998 (cfr. tra le altre Tar Lazio, I ter n. 6000/2018).

14. Deve, pertanto, concludersi che il provvedimento impugnato risulta scevro dalle dedotte censure, per cui il ricorso deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre accessori di legge in favore dell'amministrazione resistente.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della ricorrente e del proprio nucleo familiare e delle informazioni riservate menzionate in motivazione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere, Estensore

Anna Maria Verlengia, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Vincenzo Blanda**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Arzillo**

## IL SEGRETARIO

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