



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta da

Oggetto:

Pietro CURZIO - Primo Presidente -  
Giacomo TRAVAGLINO - Presidente di Sezione -  
Maria ACIERNO - Presidente di Sezione -  
Alberto GIUSTI - Consigliere -  
Chiara GRAZIOSI - Consigliere -  
Guido MERCOLINO - Consigliere Rel. -  
Caterina MAROTTA - Consigliere -  
Milena FALASCHI - Consigliere -  
Enzo VINCENTI - Consigliere -

regolamento di giurisdizione - cittadinanza

R.G.N. 5372/2020  
Cron.  
CC - 28/09/2021

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 5372/2020 R.G. proposto da

(omissis)

, rappresentato e difeso dagli Avv.

(omissis)

e

(omissis)

, con domicilio in Roma, piazza Cavour, presso la Cancelleria civile della Corte di cassazione;

- *ricorrente* -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO;

- *intimato* -

per regolamento preventivo di giurisdizione nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Torino, iscritto al n. 26685/2018 R.G.



Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 28 settembre 2021 dal Consigliere Guido Mercolino;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Rita Sanlorenzo, che ha chiesto la dichiarazione della giurisdizione del Giudice amministrativo.

## FATTI DI CAUSA

1. Con decreto del 22 novembre 2018, il Ministero dell'interno ha rigettato la domanda di concessione della cittadinanza italiana proposta da <sup>(omissis)</sup>, cittadino del <sup>(omissis)</sup>, ai sensi dell'art. 9, comma primo, lett. *f*), della legge 5 febbraio 1992, n. 91, rilevando che *a*) l'istante ha riportato una condanna per il reato di cui all'art. 6, comma terzo, della legge 6 marzo 1998, n. 40, *b*) all'istante è stata ritirata la patente di guida, per mancanza dei requisiti, *c*) nella domanda non è indicata la predetta condanna, *d*) l'istante non ha raggiunto la piena idoneità ad essere inserito stabilmente nella comunità italiana, non risultando integrato nel tessuto sociale.

2. Avverso il predetto decreto l'istante ha proposto ricorso al Tribunale di Torino, chiedendone l'annullamento, con il conseguente riconoscimento della cittadinanza italiana.

A sostegno della domanda, il ricorrente ha affermato che *a*) la condanna penale da lui riportata non preclude l'acquisto della cittadinanza italiana, in quanto pronunciata per una contravvenzione punita con l'arresto fino a sei mesi, commessa peraltro in epoca anteriore al rilascio del permesso di soggiorno, e quindi non punibile per effetto delle modificazioni apportate dallo art. 1, comma ventiduesimo, lett. *h*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 allo art. 6, comma terzo, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *b*) il ritiro della patente di guida, disposto a causa di un sinistro stradale, non preclude l'acquisto della cittadinanza italiana, ed è stato comunque seguito dalla ripetizione dell'esame di guida e dalla restituzione della patente, *c*) la mancata indicazione della condanna penale nell'istanza è giustificata dall'omessa notificazione del relativo decreto, dalla concessione dei benefici di legge, ivi compresa la non menzione della stessa nel certificato penale, nonché dall'applicazione dell'indulto di cui alla legge 31 luglio 2006, n. 241, *d*) il decreto impugnato si è limitato



a prendere in esame gli illeciti da lui commessi, senza procedere ad una valutazione complessiva della sua personalità e della sua integrazione nel tessuto sociale italiano, non avendo tenuto conto della regolarizzazione da lui ottenuta ai sensi della legge 30 luglio 2002, n. 189, del conseguimento di un'occupazione, della costituzione di un nucleo familiare e della mancata commissione di ulteriori reati.

2.1. Si è costituito il Ministero dell'interno, ed ha eccepito in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, sostenendo che, in quanto espressione di un'ampia discrezionalità amministrativa, il provvedimento di diniego della cittadinanza è impugnabile dinanzi al Giudice amministrativo.

3. Con atto notificato il 26 gennaio 2020, (omissis) ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione, chiedendo la dichiarazione della giurisdizione del Giudice ordinario. Il Ministero dell'interno non ha svolto attività difensiva.

## **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. A sostegno dell'istanza, il ricorrente invoca l'art. 3, comma secondo, del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, osservando che tale disposizione, nell'attribuire alle sezioni specializzate in materia di immigrazione la competenza in ordine alle controversie in materia di accertamento dello stato di cittadinanza italiana, non opera alcuna distinzione tra quelle spettanti all'Autorità giudiziaria ordinaria e quelle devolute alla giurisdizione del Giudice amministrativo. Aggiunge che la predetta competenza trova conferma nell'art. 19-*bis* del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, il quale assoggetta le controversie in esame al rito sommario di cognizione, applicabile esclusivamente dinanzi al Giudice ordinario. Afferma pertanto che, a fronte di tali inequivocabili disposizioni di legge, le controversie in materia di cittadinanza devono ritenersi devolute in ogni caso alla giurisdizione ordinaria, indipendentemente dalle ragioni che le connotano e dalla configurabilità di un potere discrezionale dell'Amministrazione.

1.1. Si osserva al riguardo che la legge n. 91 del 1992, nel disciplinare l'acquisto della cittadinanza italiana, prevede, accanto ad ipotesi in cui lo



stesso ha luogo in virtù del possesso di particolari requisiti (artt. 1, 2, comma primo, 3 e 14), altre ipotesi in cui si richiede un'apposita dichiarazione di volontà dell'interessato (art. 4), ed altre ancora in cui è invece necessaria una specifica determinazione amministrativa (art. 9): l'esclusività del riferimento ai requisiti prescritti ha indotto la dottrina a parlare, con riguardo al primo gruppo di ipotesi, di acquisto automatico, per sottolineare il carattere oggettivo del relativo accertamento, e la conseguente impossibilità di negare il riconoscimento della cittadinanza, in presenza degli stessi; in riferimento al secondo gruppo, si è invece parlato di acquisto volontario, in quanto dipendente appunto dalla volontà dell'interessato, da manifestarsi nelle forme e nei termini previsti dalla legge, con la precisazione, però, che anche in questi casi ai fini del riconoscimento della cittadinanza è sufficiente il mero riscontro dei requisiti prescritti, oggettivamente individuati; il terzo gruppo di ipotesi, relativamente al quale si parla di acquisto per concessione, richiede invece una valutazione più ampia e complessa, avente ad oggetto non solo la verifica della sussistenza dei requisiti indicati dalla legge, ma anche la ponderazione dell'interesse del richiedente all'acquisizione della cittadinanza con quello pubblico al suo accoglimento nella comunità nazionale.

In tal senso depone chiaramente il tenore letterale delle norme citate, il quale prevede l'acquisto *ipso jure* della cittadinanza nei primi due gruppi di ipotesi, mentre conferisce all'Amministrazione il potere di concederla nel terzo gruppo: l'art. 1 prevede infatti i casi in cui il soggetto «è cittadino» o «è considerato cittadino» per nascita, l'art. 2 dispone che il riconoscimento o la dichiarazione giudiziale della filiazione nei confronti del minore «ne determina» la cittadinanza, l'art. 3 stabilisce che il minore straniero adottato da un cittadino italiano «acquista» la cittadinanza, l'art. 4 che lo straniero o l'apolide «diviene cittadino» nei casi da esso contemplati, l'art. 14 che i figli minori di chi acquista la cittadinanza italiana «acquistano» a loro volta la cittadinanza; per contro, l'art. 9 stabilisce che nei casi da esso previsti la cittadinanza «può essere concessa» allo straniero o all'apolide, delineando un complesso procedimento, che si conclude con un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, e nell'ambito del quale è richiesto anche il parere del Consiglio di Stato nonché, nel caso di cui al comma secondo, il



previo concerto con il Ministro degli esteri e una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il carattere oggettivo dell'accertamento richiesto ai fini del riconoscimento della cittadinanza nei casi di acquisto automatico o volontario ha indotto a concludere per la natura vincolata del relativo potere, a fronte del quale si è ritenuto che il richiedente sia titolare di un vero e proprio diritto soggettivo, azionabile dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, laddove la discrezionalità riconosciuta all'Amministrazione nei casi di acquisto per concessione comporta la configurabilità della posizione soggettiva del richiedente come interesse legittimo, tutelabile dinanzi al Giudice amministrativo. Una fattispecie più complessa ed in qualche modo intermedia è stata peraltro individuata nell'acquisto della cittadinanza (*juris communicatione*) da parte del coniuge straniero o apolide del cittadino italiano, disciplinato dagli artt. 5 e 6 della legge n. 91, in riferimento al quale, pur essendosi ravvisato un diritto soggettivo del richiedente, si è affermato che, in presenza dell'esercizio da parte dell'Amministrazione del potere di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto, ai sensi del comma primo, lett. c) dell'art. 6, la posizione del richiedente affievolisce ad interesse legittimo, con la conseguenza che, mentre il provvedimento di rigetto dell'istanza giustificato dalla mancanza dei requisiti oggettivi prescritti dalle predette disposizioni è impugnabile dinanzi al Giudice ordinario, quello motivato con l'esistenza di motivi di sicurezza è impugnabile dinanzi al Giudice amministrativo (cfr. Cass., Sez. Un., 27/01/1995, n. 1000; 7/07/1993, n. 7441; v. anche, nella giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, Sez. VI, 31/03/2009, n. 1891; 17/07/2008, n. 3575; 22/03/2007, n. 1355).

In riferimento alle ipotesi previste dall'art. 9, è invece pacifico che la determinazione spettante all'Amministrazione non ha carattere vincolato ma discrezionale, implicando un apprezzamento complesso, nell'ambito del quale l'interesse dell'istante ad ottenere la cittadinanza deve necessariamente coniugarsi con quello generale: il riconoscimento della cittadinanza, traducendosi nell'inserimento a pieno titolo dello straniero nella collettività nazionale, con l'acquisizione di tutti i diritti e l'assunzione degli obblighi che competono ai suoi membri, implica infatti l'attribuzione di uno *status* di particolare rilievo



pubblicistico, ai fini del quale non si richiede il mero apprezzamento di primarie esigenze di sicurezza pubblica, ma una più complessa valutazione di opportunità, fondata su circostanze riguardanti la condotta del richiedente e la sua situazione lavorativa, economica e familiare, idonee a dimostrare, nel loro insieme, l'avvenuta integrazione nel tessuto sociale ed economico del Paese (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9/11/2011, n. 5913; 3/02/2011, n. 766; 10/01/2011, n. 52). L'ampiezza di tale valutazione, posta anche in relazione con la pluralità ed il rango degli organi coinvolti nel relativo procedimento, ha indotto a qualificare la determinazione in esame come atto di alta amministrazione, connotato da un'ampia sfera discrezionalità, il cui esercizio è stato ritenuto sindacabile in sede giurisdizionale entro limiti assai ristretti, e segnatamente sotto il limitato profilo della ricorrenza di un sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e della coerenza, logicità e ragionevolezza della motivazione (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 4/03/2015, n. 1084; Cons. Stato, Sez. VI, 26/07/2010, n. 4862). Significative, in quest'ottica, appaiono le differenze con l'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero o apolide del cittadino italiano, il cui riconoscimento, oltre ad aver luogo con decreto ministeriale, anziché con decreto del Capo dello Stato, non richiede il parere del Consiglio di Stato e presuppone comunque una valutazione più circoscritta, avente ad oggetto la sola sussistenza di «comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica».

L'esposto quadro normativo e giurisprudenziale, nell'ambito del quale deve considerarsi ormai *jus receptum* la devoluzione al Giudice amministrativo delle controversie in materia di acquisto della cittadinanza italiana per concessione, non può ritenersi sostanzialmente mutato per effetto del d.l. n. 13 del 2017, che ha istituito, presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, le «sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea», composte da magistrati dotati di specifiche competenze in tale settore (art. 1), attribuendo alle stesse, tra l'altro, la competenza per le «controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana» (art. 3, comma secondo), ed assoggettando tali controversie al rito sommario di cognizione (art. 7, comma primo, lett. d), che ha



introdotto l'art. 19-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2011). Tali disposizioni non recano infatti alcun cenno al riparto di giurisdizione nelle controversie in materia di cittadinanza, limitandosi ad individuare il giudice competente, per quelle spettanti alla giurisdizione ordinaria, nonché a prevedere la normativa processuale applicabile alle medesime controversie, senza modificare il criterio generale di ripartizione della giurisdizione enunciato dalla giurisprudenza in materia sulla base dei principi costituzionali e della disciplina della cittadinanza. La volontà del legislatore di non incidere su tale aspetto emerge d'altronde evidente dalla lettura della relazione di accompagnamento della legge di conversione del d.l. n. 13 del 2017: la stessa, nel trattare dell'art. 3 del decreto, precisa infatti che con tale disposizione si è inteso accentrare nelle sezioni specializzate la competenza per soli i procedimenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea «rientranti nella giurisdizione ordinaria», senza modificare neppure in tale settore il riparto tra la stessa e quella amministrativa; in riferimento all'art. 7, viene poi chiarito che attraverso lo stesso si è voluto soltanto coordinare le disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2011 con la nuova disciplina processuale delle controversie in materia di protezione internazionale ed attribuire alle sezioni specializzate le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia, in ordine al quale la relazione richiama esplicitamente i criteri di ripartizione della giurisdizione risultanti dal diritto vivente.

Può quindi concludersi che, pur a seguito delle modificazioni apportate alla disciplina processuale dalle predette disposizioni, è rimasto inalterato il criterio generale di ripartizione della giurisdizione applicabile alle controversie in materia di acquisto della cittadinanza, che assegna alla giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria quelle aventi ad oggetto le ipotesi di acquisto automatico o volontario, fatta eccezione per quelle riguardanti l'acquisto da parte del coniuge straniero o apolide di un cittadino italiano nelle quali si controverta della sussistenza delle esigenze di sicurezza pubblica ostative al riconoscimento, le quali restano devolute alla giurisdizione del Giudice amministrativo, così come quelle riguardanti le ipotesi di acquisto per concessione. Tra queste ultime ipotesi dev'essere annoverata anche quella di cui all'art. 9, comma primo, lett. *f*), della legge n. 91 del 1992, la cui configurabilità costi-



tuisce oggetto del giudizio promosso dal ricorrente, in ordine al quale va quindi dichiarata la giurisdizione del Giudice amministrativo, dinanzi al quale la causa dovrà conseguentemente proseguire, anche per il regolamento delle spese processuali.

**P.Q.M.**

dichiara la giurisdizione del Giudice amministrativo.

Così deciso in Roma il 28/09/2021

Il Presidente

