

**Legittimo il diniego di cittadinanza italiana a causa di contatti  
con soggetti controindicati riconducibili al terrorismo islamico  
(Consiglio di Stato, sez. III, ord. 6 maggio 2021 – 20 maggio 2021, n. 3896)**

L'ampia discrezionalità alla base del provvedimento di concessione della cittadinanza, irrevocabile una volta concessa, non rende irragionevole il diniego fondato sul sospetto di appartenenza ad organizzazioni eversive ovvero su di un pericolo per la sicurezza dello Stato, dal momento che lo stesso non potrebbe poi essere più espulso: non si tratta, infatti, di limitare diritti fondamentali della persona garantiti a livello costituzionale e comunitario, bensì della negazione di un beneficio la cui concessione è subordinata ad una valutazione di opportunità politico-amministrativa altamente discrezionale, rispetto alla quale la posizione soggettiva del richiedente ha consistenza di interesse legittimo, atteso che l'attribuzione del nuovo status di cittadino comporta l'inserimento dello straniero, a tutti gli effetti, nella collettività nazionale e l'acquisizione a pieno titolo, da parte dello stesso, dei diritti e dei doveri che competono ai suoi membri, tra i quali quelli connessi all'obbligo di concorrere alla realizzazione delle finalità che lo Stato persegue. Nel caso di specie, ragionevolmente è stata negata la cittadinanza italiana per motivi di pubblica sicurezza, essendo emersi contatti con soggetti controindicati riconducibili al terrorismo islamico.

\*\*\*

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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8669 del 2017, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Adalgisa Eva Pignoni, Roberto De Stefano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Aurelia, n. 641;

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, n. 12;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione Prima Ter, n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente il diniego di concessione della cittadinanza italiana.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. n. 137/2020 convertito in legge n. 176/2020;

Relatore nell'udienza pubblica, tenutasi da remoto, del giorno 6 maggio 2021 il Cons. Stefania Santoleri; quanto alla presenza degli avvocati si fa rinvio al verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

1. - Il ricorrente ha proposto appello contro la sentenza breve del T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I-ter, n. -OMISSIS-, che ha respinto il ricorso da lui presentato avverso il decreto del Ministero dell'Interno n. -OMISSIS- di rigetto della richiesta di concessione della cittadinanza italiana.

Tale decreto ha addotto a propria motivazione il fatto che dall'attività investigativa esperita è emersa la contiguità del richiedente a movimenti aventi scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica.

Nel ricorso di primo grado il ricorrente ha censurato tale provvedimento sotto diversi profili.

2. - Con la sentenza impugnata il T.A.R. ha ritenuto legittimo il diniego della cittadinanza, muovendo dall'assunto secondo cui la contiguità a movimenti pericolosi per la sicurezza della Repubblica non può essere smentita da mere affermazioni in senso contrario da parte del ricorrente, né dall'assenza di condanne a carico di questi. Tale contiguità dimostra l'inaffidabilità del richiedente e costituisce un'adeguata ragione ostativa al rilascio della cittadinanza, anche alla luce del carattere secretato delle informazioni sottese al diniego. Da ultimo, il carattere secretato di dette informazioni vale a escludere la possibilità, per il richiedente, di partecipare al procedimento, con il che – conclude la sentenza – deve ritenersi infondata anche la doglianza di omissione del cd. preavviso di rigetto.

3. - Nell'appello lo straniero lamenta che nella fattispecie in esame sarebbero riscontrabili i seguenti vizi:

a) la carenza di istruttoria nel processo di primo grado, in ragione della mancata ostensione in giudizio dell'informativa ministeriale, che avrebbe potuto avere luogo con le cautele previste per i documenti classificati come riservati;

b) la contraddittorietà dell'azione della P.A., non colta dalla sentenza appellata, perché allo straniero è stato rilasciato il -OMISSIS- il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, sebbene l'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 286/1998 faccia divieto di rilasciare tale permesso ai soggetti ritenuti pericolosi per la sicurezza dello Stato.

3.1 - L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

3.2 - Con ordinanza n. -OMISSIS- l'istanza cautelare dell'appellante è stata respinta.

4. - All'udienza del 16 luglio 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. - Con ordinanza collegiale n. -OMISSIS- la Sezione ha disposto l'acquisizione del materiale istruttorio classificato sotteso al provvedimento di diniego, oltre ad una relazione di chiarimenti.

5.1 - Con nota del 19/1/2021 l'istruttoria è stata eseguita.

5.2 - Con memoria del 22 aprile 2021 l'appellante ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

6. - All'udienza pubblica del 6 maggio 2021 l'appello è stato trattenuto in decisione.

7. - L'appello è infondato e va, dunque, respinto.

7.1 - Con l'unico motivo di appello l'appellante ha lamentato il difetto di istruttoria dal quale sarebbe affetta la sentenza di primo grado.

Nell'ordinanza istruttoria n. -OMISSIS-la Sezione ha provveduto ad acquisire i documenti adottando tutte le cautele necessarie, trattandosi di atti classificati, "per non vincolare la libertà di apprezzamento di questo Giudice su un punto fondamentale della controversia all'esclusiva valutazione dall'Amministrazione, in tal modo riportando in vita una sorta di "pregiudiziale amministrativa"; ha poi aggiunto che l'esigenza istruttoria era necessaria anche per "per risolvere il dilemma dell'apparente contraddizione in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione dapprima con il rilascio allo straniero del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (datato -OMISSIS-), quindi con il diniego della concessione della cittadinanza italiana (adottato il 29 dicembre 2016); ha quindi aggiunto che la censura attinente alla mancata considerazione, da parte del Ministero, del possesso in capo al sig. -OMISSIS- della cd. carta di soggiorno, era stata dedotta – pur se sinteticamente – nel terzo motivo del ricorso di primo grado, reiterata in appello.

7.2 - Le esigenze istruttorie sono state quindi soddisfatte; l'appellante ha preso cognizione delle ragioni per le quali la sua domanda di concessione della cittadinanza è stata respinta.

Nella memoria del 22 aprile 2021 l'appellante ha sostenuto che si tratterebbe di fatti non chiari e circostanziati, inidonei a supportare la motivazione del decreto impugnato.

Ritiene il Collegio di non poter condividere la prospettazione dell'appellante.

8. - L'art. 9 della L. n. 91 del 1992 dispone che la cittadinanza italiana "può essere concessa", sicché in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità il provvedimento di relativo diniego della concessione - pur sindacabile per i suoi eventuali profili di eccesso di potere (ad es. per travisamento dei fatti o inadeguata motivazione: cfr. Sez. VI, 9 giugno 2006, n. 3456) - è insindacabile per i profili di merito della valutazione dell'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 6 settembre 2016, n. 3819; Sez. III, 25 agosto 2016, n. 3696; Sez. III, 11 marzo 2016, n. 1874; Sez. VI, 20 maggio 2011, n. 3006; Sez. VI, 3 ottobre 2007, n. 5103).

Ebbene, come statuito da questa Sezione (cfr. sentenza n. 6704 del 27 novembre 2018), "l'ampia discrezionalità alla base del provvedimento di concessione della cittadinanza, irrevocabile una volta concessa, non rende irragionevole il diniego fondato sul sospetto di appartenenza ad organizzazioni eversive ovvero su di un pericolo per la sicurezza dello Stato, dal momento che lo stesso non potrebbe poi essere più espulso: non si tratta, infatti, di limitare diritti fondamentali della persona garantiti a livello costituzionale e comunitario, bensì della negazione di un beneficio la cui concessione è subordinata ad una valutazione di opportunità politico-amministrativa altamente discrezionale, rispetto alla quale la posizione soggettiva del richiedente ha consistenza di interesse legittimo, atteso che l'attribuzione del nuovo status di cittadino comporta l'inserimento dello straniero, a tutti gli effetti, nella collettività nazionale e l'acquisizione a pieno titolo, da parte dello stesso, dei diritti e dei doveri che competono ai suoi membri, tra i quali quelli connessi all'obbligo di concorrere alla realizzazione delle finalità che lo Stato persegue".

Inoltre, 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 (Cons. Stato, Sez. III 29-03-2019, n. 2102).

Da questo punto di vista, risulta ineludibile la distinzione tra motivazione del provvedimento di diniego, la cui estensione, ai fini della valutazione della sua sufficienza in concreto, deve essere perimetrata alla stregua dei principi che precedono, e sindacato di legittimità secondo il paradigma dell'eccesso di potere, al cui esercizio concorrono tutti gli elementi istruttori acquisiti ed acquisibili, anche (come avvenuto nella specie) nell'esercizio dei poteri istruttori spettanti al giudice amministrativo.

Trattandosi dell'esercizio di valutazioni di matrice squisitamente discrezionale, ai fini del cui compimento viene in rilievo l'interesse superiore dell'ordinamento a non attribuire lo status di cittadino a chi non offra piene garanzie di rispettare i valori fondamentali sui quali si fonda la comunità statale, anche elementi meramente indiziari sono idonei a legittimare una conclusione di incompatibilità del riconoscimento con il superiore interesse alla sicurezza dello Stato, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. c) L. n. 91 del 1992. (cfr. Cons. Stato Sez. III, 29-03-2019, n. 2102).

8.1 - Nel caso di specie, a seguito dell'istruttoria sono emersi elementi esplicativi sulla base dei quali, ragionevolmente, è stata negata la cittadinanza italiana per motivi di pubblica sicurezza, essendo emersi contatti con soggetti controindicati riconducibili al terrorismo islamico; nella relazione del Ministero, si pone l'accento sulla delicatezza della problematica, potendo sussistere ripercussioni nei rapporti internazionali a causa di atti commessi da un cittadino italiano nei confronti di Paesi terzi, e conseguente esigenza di utilizzare parametri rigorosi nell'accertamento della pericolosità del richiedente la cittadinanza.

Le ragioni addotte dal Ministero risultano serie e giustificano ragionevolmente, nell'ottica della prevenzione, il diniego di cittadinanza.

8.2 - Neppure sussiste la contraddittorietà tra le determinazioni dell'Amministrazione in relazione all'avvenuto rilascio della carta di soggiorno, in quanto si tratta di condizioni non paragonabili tra loro: il cittadino straniero lungosoggiornante nello Stato può essere espulso ove ne ricorrano i presupposti; il cittadino italiano non è passibile di espulsione, non può essere soggetto a controlli e la sua condotta all'estero comporta ripercussioni per lo Stato italiano.

Ne consegue che il concetto di pericolosità viene declinato secondo modalità differente nel caso della carta di soggiorno rispetto alla cittadinanza italiana.

9. - In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto e, per l'effetto, in conferma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

10. - Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, in conferma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di lite che liquida in complessivi € 2.000,00 oltre accessori di legge, se dovuti.

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 dell'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere