

Civile Ord. Sez. U Num. 29297 Anno 2021

Presidente: ACIERNO MARIA

Relatore: GIUSTI ALBERTO

Data pubblicazione: 21/10/2021

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al NRG 12521 del 2020 promosso da:

MEDEIROS DA SILVA Maria das Gracas, rappresentata e difesa dall'Avvocato Daniela Consoli;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio presso gli Uffici dell'Avvocatura in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- controricorrente -

e contro

PREFETTURA DI FIRENZE;

- intimata -





per regolamento preventivo di giurisdizione nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale ordinario di Firenze.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 28 settembre 2021 dal Consigliere Alberto Giusti;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Francesca Ceroni, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo.

FATTI DI CAUSA

1. - Con decreto del 14 ottobre 2019, il Prefetto di Firenze ha dichiarato inammissibile la domanda di concessione della cittadinanza italiana proposta, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91, da Maria das Gracas Medeiros da Silva, cittadina brasiliana residente da oltre dieci anni nel territorio italiano ed in possesso del relativo titolo di soggiorno a tempo indeterminato.

Il decreto è motivato sul rilievo del mancato riscontro, da parte della ricorrente, alla convocazione inoltrata dalla Prefettura a mezzo servizio di messaggistica del portale del Ministero.

2. - Avverso il predetto decreto l'istante ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale ordinario di Firenze, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, chiedendo, previa declaratoria di illegittimità del provvedimento del Prefetto, l'accertamento della sussistenza in suo favore dei requisiti di legge per l'acquisto della cittadinanza italiana.

Con l'atto introduttivo del giudizio, la ricorrente, dopo aver fatto presente di non avere ricevuto la convocazione telematica, ha lamentato la violazione, da parte della Prefettura, delle norme in materia di comunicazione degli atti amministrativi, la falsa applicazione del codice dell'amministrazione digitale, oltre alla carenza dei presupposti per



la declaratoria di inammissibilità dell'istanza rivolta ad ottenere la cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362, recante il regolamento di disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana.

Si è costituito il Ministero dell'interno, il quale ha eccepito in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, sostenendo che la controversia rientrerebbe nella giurisdizione del giudice amministrativo.

3. - Nella pendenza del giudizio dinanzi al Tribunale ordinario, la signora Medeiros da Silva, con atto notificato il 25 maggio 2020, ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

A sostegno dell'istanza, la ricorrente invoca l'art. 3, comma 2, del decreto-legge 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 sull'accertamento dello stato di cittadinanza italiana, avrebbe concentrato nella giurisdizione ordinaria tutte le controversie afferenti l'acquisto della cittadinanza italiana, qualunque sia il presupposto per la relativa richiesta. Ad avviso della ricorrente, sarebbe da escludere che ai diversi modi di acquisto della cittadinanza possa riconnettersi una diversità ontologica tale da differenziare la natura del bene della vita a seconda che la pretesa sia fondata sul matrimonio o sulla naturalizzazione.

4. - Ha resistito, con controricorso, il Ministero dell'interno, concludendo per la giurisdizione del giudice amministrativo.

Secondo il Ministero, l'art. 3 del decreto-legge n. 13 del 2017 non potrebbe essere considerato norma sulla giurisdizione, sicché il riparto di giurisdizione in materia di cittadinanza sarebbe regolato dal tradizionale criterio della natura della situazione soggettiva di cui si domanda la tutela.



Nell'ipotesi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, l'amministrazione sarebbe chiamata a svolgere una valutazione ampiamente discrezionale, non una mera attività ricognitiva di una preesistente situazione di fatto: in tale contesto, l'interesse all'acquisto dello *status* di cittadino italiano non assumerebbe la consistenza di diritto soggettivo, dovendo intendersi quale interesse legittimo preten-sivo.

5. - Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., del pubblico ministero, il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo.

L'Ufficio del Procuratore Generale evidenzia che l'art. 3 del decreto-legge n. 13 del 2017, invocato dalla ricorrente, si limita a fissare regole in materia di competenza per materia, non di giurisdizione.

Nel caso di istanza di concessione di cittadinanza avanzata dallo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica (art. 9, comma 1, lettera *f*, della legge n. 91 del 1992), la legge - osserva il pubblico ministero - attribuisce all'amministrazione la facoltà di esercitare un potere discrezionale, a fronte del quale il richiedente non vanterebbe un diritto pieno, come tale azionabile davanti al giudice ordinario, essendogli accordata la possibilità di agire davanti al giudice amministrativo denunciando i vizi tipici dell'atto amministrativo.

6. - In prossimità della camera di consiglio entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - L'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione investe le Sezioni Unite del compito di stabilire se spetta al giudice ordinario o al giudice amministrativo conoscere della controversia vertente sull'accertamento dei requisiti previsti per l'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione da parte dello straniero che risiede le-



galmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica (art. 9, comma 1, lettera *f*, della legge n. 91 del 1992).

La controversia è sorta a seguito del decreto del Prefetto che ha dichiarato l'inammissibilità della domanda di cittadinanza per non avere la richiedente dato riscontro alla disposta convocazione.

2. - L'art. 9, comma 1, lettera *f*), della legge n. 91 del 1992 prevede che «[l]a cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno ... allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica».

Si tratta di un'ipotesi di acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione.

2.1. - L'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione comporta il possesso, da parte dello straniero, di un determinato requisito, l'essere residente legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica, e si realizza con l'accertamento del requisito e l'emanazione di un atto *ad hoc* detto di concessione.

La concessione non è un atto dovuto, basato sul mero riscontro del possesso, da parte dello straniero, del requisito della residenza ultradecennale. La concessione è un atto che implica, per sua natura, ulteriori valutazioni di convenienza e di opportunità.

L'amministrazione, dopo aver accertato l'esistenza del presupposto per proporre la domanda di cittadinanza, è chiamata infatti ad effettuare una valutazione, ampiamente discrezionale, circa l'esistenza di un'avvenuta integrazione dello straniero in Italia, tale da poterne affermare la compiuta appartenenza alla comunità nazionale, anche in termini di rispetto dei doveri da essa derivanti.

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 dell'osservanza delle re-

Al



gole 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.

Il decreto di concessione di cui all'art. 9 della legge n. 91 del 1992 è un provvedimento costitutivo, inserito nel ristretto novero di quelli che, ai sensi dell'art. 1 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, debbono assumere la forma del decreto del Presidente della Repubblica.

2.2. - Il Consiglio di Stato ha chiarito che il provvedimento di concessione della cittadinanza, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge n. 91 del 1992, è un atto essenzialmente discrezionale di "alta amministrazione" (Sez. I, parere 25 agosto 2016, n.3696; Sez. III, 13 novembre 2018, n. 6374; Sez. III, 27 febbraio 2019, n. 1390).

Nel definire il perimetro all'interno del quale può muoversi l'autorità decidente, il giudice amministrativo ha inoltre precisato che vengono a tal fine in rilievo tutti quegli aspetti che farebbero dello straniero un buon cittadino: l'assenza di precedenti penali ostativi; 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; il profilo di una condotta di vita non in contrasto con i valori fondanti della convivenza civile (Sez. III, 28 maggio 2021, n. 4122).

3. - Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in tema di acquisto della cittadinanza italiana riposa sulla distinzione tra le ipotesi in cui l'istante è titolare di un diritto soggettivo all'acquisto della cittadinanza e quelle in cui ha un interesse legittimo.

Su questa base, la giurisprudenza ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario per l'acquisto della cittadinanza italiana nei casi

Uly

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



previsti dagli articoli da 1 a 5 della legge n. 91 del 1992, trattandosi di ipotesi nelle quali si deve esclusivamente procedere alla ricognizione dei requisiti di un diritto soggettivo che la legge attribuisce alla persona; e quella del giudice amministrativo nei casi previsti dall'art. 9 della stessa legge, essendo in tali evenienze la posizione giuridica del soggetto richiedente quella del portatore di un interesse legittimo.

Pertanto, ricadono nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria le controversie aventi ad oggetto le fattispecie 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, che restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, così come quelle riguardanti le ipotesi di acquisto per concessione, dovendo tra queste ultime ipotesi essere annoverata anche quella di cui all'art. 9, comma 1, lettera f), della legge n. 91 del 1992.

3.1. - Da un lato, infatti, queste Sezioni Unite hanno statuito che, in tema di acquisto della cittadinanza italiana per *iuris communicatio*, il diritto soggettivo del coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano affievolisce ad interesse legittimo solo in presenza dell'esercizio, da parte della pubblica amministrazione, del potere discrezionale di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto, con la conseguenza che, una volta precluso l'esercizio di tale potere, in caso di mancata emissione del decreto di acquisto della cittadinanza, come di rigetto della relativa istanza, ove si contesti la ricorrenza degli altri presupposti tassativamente indicati dalla legge, sussiste il diritto soggettivo, all'emanazione dello stesso, per il richiedente, che può adire il giudice ordinario per far dichiarare, previa verifica dei requisiti di legge, che egli è cittadino (Cass., Sez. Un., 7 luglio 1993, n. 7441; Cass., Sez. Un., 27 gennaio 1995, n. 1000).



Di questa regola di riparto ha fatto applicazione la giurisprudenza amministrativa. Si è infatti statuito (Cons. Stato, Sez. III, 29 aprile 2019, n. 2768; Cons. Stato, Sez. III, 17 gennaio 2020, n. 185) che lo straniero richiedente la cittadinanza per matrimonio con cittadino italiano ai sensi dell'art. 5 della legge n. 91 del 1992 è titolare di una posizione di diritto soggettivo, non ravvisandosi poteri discrezionali in capo all'amministrazione deputata ad istruire e provvedere sulla richiesta di cittadinanza. L'unica causa preclusiva demandata alla valutazione discrezionale della competente amministrazione è quella dei comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica. Soltanto in tale evenienza la situazione di diritto soggettivo dello straniero risulta affievolita ad 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.

3.2. – Dall'altro lato, la giurisdizione del giudice amministrativo viene riconosciuta dalla giurisprudenza con riferimento alle controversie concernenti l'acquisto della cittadinanza per concessione, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992, in quanto, al di là della valutazione inerente ai requisiti necessari e alle cause ostative, permane in capo alla P.A. il potere di esercitare valutazioni e scelte ampiamente discrezionali, come tali idonee ad attrarre le relative controversie alla giurisdizione generale di legittimità. Tali valutazioni e scelte, infatti, si traducono in un apprezzamento di opportunità circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, sulla base di un complesso di circostanze idonee a dimostrare l'integrazione dello stesso nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e della condotta di vita (Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2009, n. 1173; Cons. Stato, Sez. III, 28 maggio 2021, n. 4122, cit.).

4. – Si tratta di un indirizzo che il Collegio delle Sezioni Unite condivide e al quale intende dare continuità.



Infatti, nell'acquisto della cittadinanza per matrimonio, si configura, in capo al richiedente, un vero e proprio diritto soggettivo a diventare cittadino italiano: fatta salva l'eventuale sussistenza di motivi inerenti la sicurezza della Repubblica, l'acquisto o il diniego sono atti del tutto vincolati, restando esclusa ogni forma di apprezzamento discrezionale.

Viceversa, se l'amministrazione oppone un diniego ad una domanda di cittadinanza per naturalizzazione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992, la giurisdizione è del giudice amministrativo. Il richiedente non è titolare di un diritto soggettivo.

L'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione è frutto di un provvedimento di concessione, per cui residua in capo all'amministrazione una potestà discrezionale ampia.

Il rilascio della concessione richiede una valutazione complessa, avente ad oggetto non solo la verifica della sussistenza dei requisiti indicati dalla legge, ma anche il bilanciamento dell'interesse del richiedente all'acquisizione della cittadinanza con quello pubblico al suo accoglimento nella comunità nazionale.

La determinazione spettante all'amministrazione non ha carattere vincolato ma discrezionale, implicando un ampio apprezzamento, nell'ambito del quale l'interesse dell'istante ad ottenere la cittadinanza deve necessariamente coniugarsi con quello generale.

La concessione 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. Pertanto, il requisito della residenza ultradecennale di cui all'art. 9 della legge n. 91 del 1992, da leggere in combinato con l'assenza degli elementi ostativi di cui all'art. 6 della stessa legge, per quanto necessario, non risulta tuttavia da solo sufficiente.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Alz'.



Non basta cioè il mero riscontro del requisito, pur necessario, della residenza per oltre dieci anni nel territorio dello Stato: si richiede 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.

Nelle controversie che ne derivano, il giudice, nel valutare il corretto esercizio del potere pubblico, è chiamato a sindacare, oltre che la legittimità, la ragionevolezza e la proporzionalità del suo esercizio.

4.1. - La configurazione in termini di interesse legittimo della situazione giuridica del richiedente la concessione della cittadinanza per naturalizzazione, non significa, peraltro, che il provvedimento di diniego della stessa possa fondarsi su una assoluta e illimitata discrezionalità.

Significa, piuttosto, che il naturale coronamento della legittima aspirazione del richiedente, a seguito della residenza legale ultradecennale sul territorio nazionale, non può andare disgiunto dalla valutazione, rimessa alla P.A., di una effettiva integrazione dello straniero nel tessuto sociale (si pensi all'adempimento degli obblighi tributari, alla disponibilità di fonti di sostentamento, al raggiungimento di un'adeguata conoscenza della lingua italiana), anche sotto il profilo di una condotta di vita non in contrasto con i valori fondanti della convivenza civile, e dalla considerazione dell'assenza di eventuali rischi per la sicurezza della collettività e per l'ordine pubblico.

L'essere cittadini ha a che fare con l'appartenenza a una *civitas*, ossia a una comunità di individui che condividono diritti e doveri. La cittadinanza qualifica in modo specifico la relazione esistente tra l'individuo e la comunità organizzata in senso politico.

In questa prospettiva, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2019, n. 1837), nello stabilire i confini della discrezionalità, ha precisato che l'amministrazione, con riguardo alle

Al



richieste di concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992, non può limitarsi, pur nel suo ampio apprezzamento discrezionale, ad una valutazione sommaria, superficiale ed incompleta, ristretta, ad esempio, alla mera considerazione di un fatto risalente, per quanto sanzionato penalmente (nella specie si trattava della condanna alla pena dell'ammenda irrogata per un risalente episodio di guida in stato di alterazione dovuta all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, rispetto alla quale era intervenuta una pronuncia di riabilitazione), senza contestualizzarlo all'interno di una più ampia e bilanciata disamina che tenga conto dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa, del suo reale radicamento al territorio, della sua complessiva condotta che, per quanto non totalmente irreprensibile sul piano morale, deve comunque mostrare, perlomeno e indefettibilmente, una convinta adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento, di cui egli chiede di far parte con l'attribuzione della cittadinanza.

Se si prescinde dalle ipotesi ostative al riconoscimento della cittadinanza, contemplate dall'art. 6 della legge n. 91 del 1992, non è possibile però esigere dallo straniero, per riconoscergli la cittadinanza, un *quantum* di moralità superiore a quella posseduta mediamente dalla collettività nazionale in un dato momento storico, sicché il giudizio sulla integrazione sociale dello straniero richiedente la cittadinanza italiana, sebbene debba tenere conto di fatti penalmente rilevanti, 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.

Ha affermato il giudice amministrativo che un simile criterio, nella sua aprioristica purezza e in una visione eticizzante dello Stato portatore di una morale superiore ed escludente, implicherebbe l'impossibilità di ottenere la cittadinanza per il solo fatto di avere



compiuto un reato, anche se non avente una concreta carica di disvalore morale o di pericolosità sociale per l'ordinamento giuridico.

Si verrebbe a realizzare, in questo modo, una irragionevole chiusura della collettività nazionale all'ingresso di soggetti che, pur avendo tutti i requisiti per ottenere la cittadinanza, si vedono privare di questo legittimo interesse, attinente anche all'esercizio di diritti fondamentali, in assenza di un effettivo, apprezzabile, interesse pubblico a tutela della collettività, e per mere fattispecie di sospetto in danno dello straniero.

4.2. - Nello Stato costituzionale contemporaneo la prospettiva è quella di una dimensione inclusiva di cittadinanza.

In questo senso è orientata la giurisprudenza della Corte costituzionale, come si ricava dalla sentenza n. 258 del 2017, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 92 del 1991, nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità.

La Corte costituzionale ha chiarito che l'inserimento nella società, ove siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla legge che regola l'acquisizione della cittadinanza, è impedito dall'imposizione normativa del giuramento alla persona che, in ragione di patologie psichiche di particolare gravità, sia incapace di prestarlo. La necessità di esso, e la mancata acquisizione della cittadinanza che, in sua assenza, ne consegue, può determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità, e può inoltre determinare una ulteriore e possibile forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza.

5. - L'art. 3 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46, rubricato "Competenza per materia

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



delle sezioni specializzate”, prevede che le sezioni specializzate in materia di immigrazione «sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana».

Si tratta di stabilire se questa disposizione abbia mutato il criterio generale di riparto della giurisdizione applicabile alle controversie in materia di acquisto della cittadinanza, attribuendo tutte le controversie in materia di cittadinanza alla giurisdizione ordinaria, anche quelle nascenti da un diniego opposto alla domanda di cittadinanza per naturalizzazione.

5.1. – Al quesito deve darsi risposta negativa.

5.2. – Il decreto-legge n. 13 del 2017 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), ha fissato la competenza per materia delle stesse ed ha assoggettato le relative controversie al rito sommario di cognizione.

Il decreto-legge non dedica alcuna norma al riparto di giurisdizione nelle controversie in materia di cittadinanza, limitandosi ad individuare il giudice competente per quelle spettanti alla giurisdizione ordinaria.

Esso infatti non ha modificato la natura della situazione giuridica soggettiva vantata dal richiedente lo *status* di cittadino italiano per naturalizzazione.

La novella ha introdotto, piuttosto, 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, ma limitatamente a quei giudizi che rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, come quelli attinenti all’acquisto della cittadinanza per matrimonio.



Il decreto-legge ha attratto nella competenza delle sezioni specializzate le cause in cui l'acquisto della cittadinanza si configura come un diritto, restando di competenza del giudice amministrativo quelle in cui detto acquisto si configura come interesse legittimo.

Ora come in precedenza, il requisito per l'acquisto della cittadinanza previsto dall'art. 9, comma 1, lettera f), della legge n. 91 del 1992 è rimesso al potere discrezionale e alla ponderazione comparativa della P.A.

Con il restringere i casi a quelli di accertamento («sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento ... dello stato di cittadinanza italiana»), la norma del decreto-legge fa riferimento alle sole fattispecie, fra le quali non v'è quella in esame, in cui esista un diritto soggettivo del richiedente.

6. – La spettanza della giurisdizione al giudice amministrativo non viene meno per il fatto che la controversia pendente dinanzi al giudice *a quo* è sorta in relazione ad un decreto del Prefetto che ha dichiarato inammissibile, per mancato riscontro alla disposta convocazione, la domanda di concessione della cittadinanza presentata dall'interessata.

Occorre premettere che, secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (ordinanza 13 luglio 2021, n. 13), in casi come quello di specie si è di fronte ad un atto emanato da un organo periferico dello Stato, in nessun modo equiparabile al diniego di cittadinanza (che è un provvedimento emanato da un organo centrale dello Stato, idoneo ad incidere sullo *status* del soggetto interessato con efficacia *erga omnes*). In particolare, il decreto di inammissibilità non preclude la possibilità, per l'interessato, di ripresentare la domanda anche il giorno successivo all'adozione del decreto prefettizio, mentre il decreto di rigetto, adottato centralmente dal Ministero dell'interno, preclude allo straniero la riproposizione della domanda per cinque anni. Anche sotto il profilo del procedimento amministrativo, peraltro, il trasferimen-



to delle competenze in capo all'amministrazione centrale è solo eventuale e subordinato, appunto, alla previa verifica di ammissibilità della domanda, svolta dalla prefettura, che ha il compito in una fase preliminare di verificare la regolarità e la completezza della domanda, ma non ha il potere di entrare nel merito della sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda di concessione della cittadinanza, la cui valutazione spetta, in una fase successiva e in via esclusiva, all'amministrazione centrale.

Pertanto, la valutazione compiuta dalla Prefettura nel caso di specie non incide sulla pretesa sostanziale dello straniero e, dunque, sul suo *status*, ma solo sul profilo preliminare, inerente alla regolarità della domanda.

Tanto premesso, il Collegio osserva che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo anche quando la controversia tragga origine da un atto – il provvedimento di inammissibilità per ragioni procedurali adottato dal Prefetto – idoneo a determinare l'arresto dell'*iter* procedimentale sulla domanda di concessione della cittadinanza per naturalizzazione.

E' dirimente il rilievo che il procedimento ha ad oggetto un rapporto caratterizzato da discrezionalità amministrativa, sicché la situazione giuridica di base, la cui consistenza radica il discrimine della giurisdizione, è di interesse legittimo.

7. – Sulle conformi conclusioni del pubblico ministero, va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo, dinanzi al quale la causa dovrà conseguentemente proseguire.

8. – La complessità della questione trattata giustifica la compensazione tra le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; compensa tra le parti le spese del regolamento.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 28 settembre

11