

DANIELE ANSELMO

*La Cittadinanza tra teoria e prassi.*

*Brevi riflessioni a partire dalla giurisprudenza amministrativa italiana*

*Citizenship between theory and practice.*

*Short reflections from the Italian administrative law*

#### ABSTRACT

Questo saggio si propone di analizzare alcune delle ultime pronunzie della giurisprudenza amministrativa italiana in tema di rigetto della domanda di cittadinanza. Essendo il potere concessorio un atto di alta amministrazione, esso è soggetto ad una amplissima discrezionalità, della quale molto spesso non si riescono a scorgere limiti definiti. Pertanto, l'idea di cittadinanza che viene fuori dallo studio dell'azione dell'esecutivo e dalle parte delle pronunzie dei Tribunali sembra collidere con l'idea di cittadinanza cosmopolitica, accreditatasi nell'ambito della filosofia del diritto e della filosofia politica.

This essay aims to analyze some of the last judgments of the administrative courts that in several occasions denied the application for obtaining Italian citizenship. Being the legal power of admitting the application of citizenship an act of higher order administration, it is subjected to ample discretion without any clear limitation. Thus, the concept of citizenship that arises from the analysis of these judgments conflicts with the cosmopolitan account of citizenship, which has many supporters in the field of legal and political philosophy.

#### KEYWORDS

Cittadinanza, naturalizzazione, discrezionalità amministrativa, sicurezza, cosmopolitismo

Citizenship, naturalization, administrative discretion, security, cosmopolitanism.

DANIELE ANSELMO\*

*La Cittadinanza tra teoria e prassi.  
Brevi riflessioni a partire dalla giurisprudenza amministrativa italiana*

1. *Introduzione* – 2. *Richiesta della cittadinanza e diritti fondamentali* – 3. *Il nodo dei diritti sociali e dei diritti cosmopolitici* – 4. *Diritti del richiedente e sicurezza nazionale* – 5. *Discrezionalità dell'amministrazione*  
6. *La cartina al tornasole: permesso di soggiorno illimitato e mancato accoglimento della domanda di cittadinanza. Il problema della sicurezza nazionale* – 7. *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

Questo breve saggio trae spunto dall'analisi della giurisprudenza amministrativa italiana degli ultimi anni in tema di cittadinanza, con particolare riferimento a quella in materia di naturalizzazione dello straniero. Le scelte di analizzare tali sentenze è stata dettata dal fatto che alcune pronunce dei T.a.r. e del Consiglio di Stato sembrano fotografare una determinata concezione della cittadinanza.

Da alcuni anni si è sviluppato, sia a livello accademico, sia nell'opinione pubblica, un dibattito che ha subito gli alti e bassi dell'attenzione politica, sul "diritto" dello straniero ad acquisire la cittadinanza italiana e più in generale, per utilizzare una fortunata locuzione, sul "diritto di avere diritti"<sup>1</sup>. Tale dibattito appare ancor più rilevante se si guarda ai seguenti fattori: *a)* la necessità di far fronte ad una crescente richiesta da parte dei migranti ormai stabilitisi in Italia di divenire cittadini del paese, *b)* la necessità di dare una maggiore uniformità o creare l'armonizzazione tra le legislazioni dei paesi membri dell'Unione Europea in materia. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, se la cittadinanza nazionale dà automaticamente diritto alla cittadinanza dell'Unione è chiaro che una (a volte profonda) differenziazione tra le legislazioni dei paesi membri, relativamente alle modalità di acquisizione della stessa, può portare a ripercussioni sul piano della giustizia e dell'eguaglianza di trattamento, tale da condurre lo straniero, più abbiente o smaliziato, ad effettuare un vero e proprio *shopping* tra le legislazioni più favorevoli. Com'è noto, infatti, la cittadinanza dell'Unione garantisce al cittadino di uno stato membro una serie di diritti aggiuntivi, come il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni europee e locali o il diritto di presentare petizioni al Parlamento Europeo o esposti al Mediatore.

Tra i paesi dell'Unione Europea, l'Italia non sembra avere una legislazione di particolare favore nei confronti degli immigrati che vogliono richiedere la cittadinanza. La legge n. 91 del 1992, che attualmente regola la materia, ha infatti modificato in termini più restrittivi la disciplina precedente, soprattutto per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza per "naturalizzazione", innalzando il periodo di residenza continuativo richiesto da cinque a dieci anni, tranne nel caso in cui si tratti di apolidi o rifugiati. Nonostante ciò, le statistiche dimostrano un notevole incremento delle richieste di

\* Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto, Università degli Studi di Palermo. E-mail: daniele.anselmo@unipa.it.

<sup>1</sup> Cfr. ARENDT 1951.

cittadinanza per naturalizzazione negli ultimi dieci anni, molte della quali vengono definite positivamente, altre invece in modo negativo. Le ragioni della definizione negativa dei procedimenti di concessione della cittadinanza (cioè il rigetto della richiesta di cittadinanza avanzata dallo straniero) sono determinate in parte da una qualche proporzionalità con la crescita delle domande, in parte dalla volontà politica dei governi succedutisi in questo periodo, e in ultimo dalla stessa lettera della legge che, come si vedrà, lascia un largo margine di discrezionalità all'amministrazione.

Il legislatore del '92 ha, infatti, inteso dare ampia discrezionalità all'amministrazione, tanto che l'art. 9, comma 1, prevede che «La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno».

Il problema è stabilire quale “margine” possa avere l'amministrazione nel decidere sulle richieste di cittadinanza da parte dello straniero adulto e residente continuativamente in Italia per almeno dieci anni. È in riferimento a questa tipologia di “concessione”, infatti, che possono annidarsi i maggiori dubbi sulla legittimità dell'operato dell'amministrazione.

La questione da affrontare è, dunque, quella relativa alla qualificazione del tipo di discrezionalità<sup>2</sup> cui l'amministrazione potrebbe disporre: a) se di una discrezionalità “tecnica” cioè basata sull'esame di parametri determinati di natura tecnica e scientifica, alla quale non segue una fase di scelta, in quanto tale scelta è stata effettuata già a monte e in modo predeterminato e *dunque più limitata*<sup>3</sup>; b) oppure una discrezionalità “amministrativa” *tout court*, con la quale l'amministrazione valuta in base a parametri non compiutamente indicati dalla legge e in parte intrinsecamente vaghi<sup>4</sup>; c) o addirittura ad una discrezionalità “politico-amministrativa”, come ha affermato – alcuni anni addietro – il Consiglio di Stato<sup>5</sup>.

Si dirà subito che la discrezionalità dell'amministrazione non appartiene al genere della discrezionalità tecnica<sup>6</sup>, poiché essa non è meramente conoscitiva e non si rifà a parametri tecnici o scientifici già rigidamente determinati, ma può essere tranquillamente definita come amministrativa o politico-amministrativa. In entrambi i casi ciò che gioca un ruolo fondamentale è l'ampiezza della discrezionalità, che se nel caso di quella tecnica poteva dirsi limitata, nel caso di quella amministrativa e politico-amministrativa diventa - per stessa elaborazione giurisprudenziale - ampia o amplissima e tocca, come si cercherà di dimostrare, i limiti dell'arbitrio. A questo punto appare rilevante indagare se tale azione amministrativa o meglio burocratico-amministrativa o politico/burocratico-amministrativa sia in contrasto con l'effettività della tutela dei diritti, così come garantiti dal nostro ordinamento costituzionale.

<sup>2</sup> La discrezionalità è la facoltà di scelta di cui gode la Pubblica Amministrazione per il soddisfacimento dell'interesse pubblico (VIRGA 1968). L'agire discrezionale – nota la dottrina – impedisce alla P.A. di mettere in atto comportamenti arbitrari e dannosi al perseguimento dell'interesse pubblico (CERULLI IRELLI 1984); infatti, l'agire discrezionale, al contrario dell'agire libero, deve muoversi entro quei limiti ben noti (enucleati dalla dottrina e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato) che fanno sì che i quattro oggetti *an, quid, quomodo, quando* in cui esso può riassumersi non escano fuori dai binari predeterminati quali interesse pubblico, causa del potere esercitato e principi di logica e imparzialità.

<sup>3</sup> Già Massimo Severo Giannini nel 1939 affermava che «la discrezionalità tecnica si riferisce ad un momento conoscitivo, e implica solo giudizio: ciò che attiene alla volizione viene dopo, e può coinvolgere o non coinvolgere una separata valutazione discrezionale» (GIANNINI 1939). Sul punto v. anche BACHELET 1967; AZZARITI 1989; CALABRÒ 1992; DE PRETIS 1995; SCOCA 1998; in ultimo FENNI 2013.

<sup>4</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. I, 16 febbraio 2005 n. 149, in «Giurisprudenza Amministrativa», 2006, I, 297.

<sup>5</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 settembre 2006, n. 5180, in «Giurisprudenza Amministrativa», 2006, I, 1267. Sul punto v. CODINI 2007, 29 e 30.

<sup>6</sup> Sulla sindacabilità delle valutazioni tecniche vi è incertezza sia in dottrina che in giurisprudenza «infatti, l'ampliamento dei mezzi istruttori nel processo amministrativo fa sì che possano essere sindacate le valutazioni tecniche soprattutto se queste si agganciano a conoscenze giuridiche» cfr. Cons. Stato IV n.4659/2007. In altri casi invece la sindacabilità è limitata se le valutazioni richiedono una particolare e complessa indagine (Cons. Stato VI n.5156/2002). Sul punto v. MATTARELLA 2015, 302.

## 2. Richiesta della cittadinanza e diritti fondamentali

Come è stato affermato la cittadinanza è «il centro semantico di un universo problematico di somma complessità»<sup>7</sup>. A determinare tale complessità contribuiscono una serie di fattori che non verranno indagati nel presente contributo; qui ci limiteremo invece ad alcuni cenni sulla idea stessa di cittadinanza, e ad alcuni suoi mutamenti.

Come prima cosa, la cittadinanza richiama «l'idea di appartenenza ad una comunità politica, ad un gruppo che ha una soggettività politica»<sup>8</sup>, ed «evoca principalmente i problemi relativi alla perdita e all'acquisto dello *status* di cittadino»<sup>9</sup>. Il cittadino – nell'immaginario comune – è colui che appartenendo ad una determinata comunità, nella quale generalmente è nato e della quale generalmente condivide i principi, diviene titolare di diritti e doveri, aspettative e pretese che altrimenti non gli potrebbero essere riconosciute.

Già l'approccio tardo settecentesco della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 aveva rimodellato l'assetto tradizionale del concetto di cittadinanza, evidenziando come vi fossero diritti che dovessero essere riconosciuti alla persona in quanto tale (diritti dell'uomo) e diritti che invece potessero essere riconosciuti ai soli cittadini, quelli che successivamente avrebbero preso il nome generico di “diritti *di* cittadinanza”, differenti dal “diritto *alla* cittadinanza”. Mentre i “diritti *di* cittadinanza” sono interni e inerenti ad una determinata società politica, il “diritto *alla* cittadinanza” viene declinato come un diritto universale ed in quanto tale un diritto umano<sup>10</sup>.

La svolta epocale deve, invece, essere rintracciata nel progressivo affermarsi sulla scena internazionale delle Carte dei diritti umani ed è, pertanto, storicamente collocabile dopo la fine della seconda guerra mondiale. Cambia non solo l'idea generale di cittadinanza, ma, soprattutto, cambiano gli elementi essenziali che concorrono a definirla.

È con questo panorama radicalmente mutato che oggi ci si deve confrontare. Al non cittadino vengono generalmente riconosciuti quasi tutti i diritti civili (come accade ad esempio all'interno della nostra carta costituzionale), e molteplici diritti sociali. L'unica cosa che non viene riconosciuta sono i diritti politici, che si affermano come ultimo baluardo della cittadinanza.

L'assetto attuale è poi caratterizzato da una ulteriore serie di fattori che hanno contribuito al radicale mutamento del paradigma tradizionale della cittadinanza, tra cui i più rilevanti sono la crisi dello Stato-Nazione, il mutamento del concetto di sovranità<sup>11</sup> e l'aumento dei flussi migratori, principalmente verso i paesi occidentali.

In dottrina, si è infatti progressivamente messa da parte la concezione della cittadinanza basata sull'idea di “appartenenza ad una comunità nazionale”<sup>12</sup> a favore di una visione più “laica” ove il legame “monogamico” con lo stato ospitante viene sostituito da un modello a “lealtà multiple”, in ragione delle differenti “identità” culturali, religiose o linguistiche dei soggetti<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> LUCIANI 1996, 145.

<sup>8</sup> VIOLA 1996, 30.

<sup>9</sup> COSTA 2005, 3.

<sup>10</sup> VIOLA 1996, 30.

<sup>11</sup> Per una ricostruzione sul punto v. SCHIAVELLO 2013, 123 ss.

<sup>12</sup> Questa ancor diffusa concezione della cittadinanza è, ad esempio, immediatamente visibile quando si osserva la struttura interna di un passaporto italiano. «Sui passaporti italiani – afferma Rescigno – figura la traduzione in altre lingue della parola cittadinanza: correttamente essa non è *citizenship* in inglese, o *citoyenneté* in francese, o *Burgerschaft* in tedesco [...] ma *nationality* in inglese, *nationalité* in francese, *Staatsangehörigkeit* in tedesco». V. RESCIGNO 1997, 37.

<sup>13</sup> ROMEO 2011, 40.

Di contro però accade che la sovranità, anch'essa messa in crisi dal venir meno dello Stato-Nazione, riprende vigore nei confronti della cittadinanza tramutandosi in un argine a difesa dei presunti valori statali che si intendono tutelare. In altri termini, la cittadinanza diviene l'ultimo campo di battaglia dove lo stato può ancora esercitare in modo indiscriminato la propria sovranità, la propria *auctoritas*, decidendo chi far entrare a far parte di esso e chi no<sup>14</sup>.

Il problema di fondo è che essendo venuti meno quelli che sono i motivi classici – legati all'idea di appartenenza unica ad uno stato e di totale acquiescenza ai suoi valori – che condizionavano il giudizio di “entrata”, i criteri per decidere chi fare entrare e chi no divengono sempre più sfuggenti ad un sindacato di logica e razionalità, con ciò assottigliando il confine tra discrezionalità e arbitrio dell'Amministrazione. Come si cercherà di mettere in luce, quando mancano dati effettivamente verificabili, quali la mancanza di reddito, i motivi del diniego della cittadinanza si riducono essenzialmente a due: *mancato inserimento nella comunità* o *rischio per la sicurezza della Repubblica*<sup>15</sup>. Concetto quest'ultimo assai vago, il più delle volte difficilmente verificabile e che può condurre all'emissione di provvedimenti ingiustificati.

### 3. *Il nodo dei diritti sociali e dei diritti cosmopolitici*

Luigi Ferrajoli, qualche anno addietro, ha sostenuto che la nozione classica di cittadinanza, declinata secondo i criteri di nazionalità e territorialità, che prima poteva essere considerata come un mezzo di promozione dell'inclusione dello straniero, si rivela oggi come una modalità di esclusione dello stesso, quando non anche di discriminazione. Il fatto di vincolare alcuni diritti fondamentali allo *status* di cittadino appare come una limitazione normativa al principio di uguaglianza giuridica<sup>16</sup>, una vera e propria *apartheid*<sup>17</sup> e soprattutto non tiene conto delle differenti carte internazionali per la protezione dei diritti umani. Pertanto «continuare a parlare di cittadinanza come criterio di imputazione di (almeno alcuni) diritti significa sottovalutare l'esistenza di una dimensione dell'appartenenza del singolo alla comunità “globale”, inesauribile nello *status civitatis*»<sup>18</sup>. Per tale ragione Ferrajoli ha proposto l'idea di una “cittadinanza universale”, che dovrebbe essere riconosciuta a tutti in quanto persone e che consisterebbe – dal punto di vista pratico – nella attribuzione a tutti degli stessi diritti fondamentali<sup>19</sup>.

Questa visione cosmopolitica, che personalmente condivido, è stata riconosciuta da molti dei suoi stessi sostenitori come un progetto utopico<sup>20</sup>; tuttavia si può affermare che oggi questa utopia sia stata parzialmente raggiunta proprio in virtù del fatto che molti diritti, compresi alcuni diritti sociali<sup>21</sup>,

<sup>14</sup> In generale su sovranità e cittadinanza si v. FERRAJOLI 1995; FERRAJOLI 1993.

<sup>15</sup> Il procedimento per l'ottenimento della cittadinanza previsto dalla L. n.91 del 1992 non è particolarmente complesso, esso consiste – in breve – nell'inoltrare Istanza al Ministro degli Interni dove vengono elencati i requisiti *positivi* – di volta in volta differenti – per l'ottenimento dello *status* e la mancanza di quelli *negativi* di cui all'art. 6 della legge. Quest'ultimo precisa, per l'appunto, che l'acquisto della cittadinanza è precluso in tre ipotesi tassative: «a) la condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III, del codice penale; b) la condanna per un delitto non colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione; ovvero la condanna per un reato non politico ad una pena detentiva superiore ad un anno da parte di una autorità giudiziaria straniera, quando la sentenza sia stata riconosciuta in Italia; c) la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica».

<sup>16</sup> FERRAJOLI 1994, 266-288.

<sup>17</sup> FERRAJOLI 1994, 289.

<sup>18</sup> ROMEO 2011, 46.

<sup>19</sup> FERRAJOLI 1993, 75.

<sup>20</sup> FERRAJOLI 1994; VECA 1990; DARHRENDORF 1988.

<sup>21</sup> In Italia, il Testo Unico in materia di immigrazione (d.lgs. 286/1998 e ss. mm.) garantisce ad esempio una serie di

vengono ormai riconosciuti anche agli stranieri – seppur con modalità particolari che non è il caso di indagare nel presente contributo e nonostante la imperante crisi economica, che ha imposto un ridimensionamento per tutti dei diritti “più onerosi”<sup>22</sup> – proprio in virtù di quel *minimum* vitale e di dignità umana che è stato considerato come base della cittadinanza sociale<sup>23</sup>.

Il fenomeno del riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri, oltre ad essere sancito nella nostra carta costituzionale<sup>24</sup>, è stato favorito anche dall’impegno della politica europea che già con la direttiva 2000/43/CE – poi recepita in Italia dal d.lgs. 215/2003 – cercava per via legislativa di condurre gli Stati membri verso la parità di trattamento tra le persone, indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica, tentando in tal modo di rimuovere tutte le discriminazioni dirette e indirette cui lo straniero poteva essere sottoposto. Lo stesso art. 43 del T.U. sull’immigrazione del 1998 recitava che «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica»<sup>25</sup>.

Parimenti sia la Corte europea dei diritti dell’uomo che la Corte di Giustizia dell’UE, nel definire il concetto di non discriminazione, hanno gettato le basi per il riconoscimento allo straniero anche dei diritti sociali (o più in generale del suo accesso al *welfare*). Mi riferisco in particolare alla ormai risalente sentenza *Gaygusuz c. Austria* del 16 settembre 1996, con la quale la Corte EDU, richiamando l’art. 14 della Convenzione, afferma il principio per cui ogni individuo ha il diritto di accedere alla distribuzione di beni e servizi pubblici aventi rilievo anche economico senza subire discriminazioni basate sulla nazionalità<sup>26</sup>. Anche la nostra Corte costituzionale ha ribadito che con riferimento ad alcuni diritti sociali, come il diritto alla salute, non sono ammissibili situazioni prive di tutela e dunque la sua garanzia deve essere generalizzata<sup>27</sup> e che l’operato del legislatore non si può spingere fino a «discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (Corte costituzionale, sentenze n. 61 del 2011, n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008).

In altri termini si può affermare che la “cittadinanza sociale”, con i citati limiti e sotto molteplici aspetti<sup>28</sup>, sia stata in parte raggiunta, a prescindere dalla formale acquisizione dello *status* di cittadino<sup>29</sup>.

Nell’assetto attuale, dunque, dove i diritti fondamentali della persona sono riconosciuti a tutti, cittadini e non, e dove anche i diritti sociali sembrano parzialmente riconosciuti, una delle poche differenze definita dallo *status* di cittadino è quella relativa alla attribuzione dei diritti politici ed in particolar modo del diritto di rappresentanza attiva e passiva. Ciò determina una distinzione tra cittadini attivi (o *cum suffragio*) e

diritti sociali di prestazione, visti come veicolo di integrazione sociale dell’immigrato.

<sup>22</sup> CORSO 2012; BIONDI DAL MONTE 2012. In particolare sul costo dei diritti si v. HOLMES, SUNSTEIN 2000. Sul riconoscimento dei diritti e di servizi a prescindere dalla cittadinanza europea si v. invece MENGOZZI 2010, 3 ss.

<sup>23</sup> CHIAROMONTE 2013. Anche BIONDI DAL MONTE 2008, 557 ss.; BONETTI 2004, 110 ss., e DI FRANCIA 2006, 93 ss.

<sup>24</sup> Nota Ferrajoli che in Italia la Costituzione riconosce a tutti il diritto della salute (art. 32 Cost.), all’istruzione (art. 34 Cost.) e all’equa retribuzione (art. 36 Cost.), e solo ai cittadini l’eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e alla sussistenza e assistenza sociale (art. 38 Cost.). Cfr. FERRAJOLI 1994, 274. Sulla protezione costituzionale dei diritti sociali si veda più diffusamente BIFULCO 2003.

<sup>25</sup> STRAZZARI 2008.

<sup>26</sup> Principi analoghi sono stati affermati nelle sentenze *Koua Poirrez c. Francia* (30 settembre 2003), *Okpiz v. Germania e Niedzwiecki v. Germania* (25 ottobre 2005). Sul punto cfr. SACCUCCI 2005, 11 ss.

<sup>27</sup> Corte costituzionale, sent. 148 del 2008.

<sup>28</sup> Per una più dettagliata analisi dei limiti relativi al riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri si veda il saggio di BIONDI DAL MONTE 2012.

<sup>29</sup> Sul punto v. COLOGNA, MANINI s.d.

cittadini passivi (o *sine suffragio*)<sup>30</sup>, dando solo ai primi la possibilità di partecipare attivamente alla vita politica e ai secondi l'onere di sobbarcarsi alcuni doveri della partecipazione, senza alcuna possibilità di scegliere i propri rappresentanti, impedendo di fatto una vera e propria integrazione.

Come ha sottolineato Danilo Zolo, un'analisi realistica mostra «non solo l'infondatezza dei diritti di cittadinanza e la loro origine empirica [...] ma soprattutto la presenza al loro interno di incongruenze funzionali che sono per essi altrettanti rischi di svuotamento pratico»<sup>31</sup>.

Ci troviamo all'interno di un paradosso, in quanto colui che richiede la cittadinanza è già un membro attivo della comunità di riferimento ma, sebbene si sobbarchi molti oneri, come il pagamento delle tasse, non ha il diritto formale di essere ciò che egli già è, e cioè "attivo", dal punto di vista della scelta politica, se si escludono le forme di partecipazione popolare previste dall'art. 8, comma 5, del TUEL<sup>32</sup>. Egli non potrà dunque avere una piena tutela dei propri diritti se non di fronte ad un giudice.

#### 4. Diritti del richiedente e sicurezza nazionale

Appare necessario a questo punto esaminare qualche caso concreto per comprendere l'operato dell'amministrazione.

L'art. 10 bis della legge sulla trasparenza amministrativa (l. n. 241/1990 e successive modifiche) dispone che «nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti». Essendo la richiesta di concessione della cittadinanza un procedimento ad istanza di parte esso è soggetto alla predetta norma e dunque il responsabile del procedimento, qualora emergano ragioni contrarie all'accoglimento della domanda, deve avvisare il richiedente che la sua istanza sta per essere rigettata, indicarne i motivi e avvertirlo che entro il periodo di dieci giorni potrà presentare le proprie osservazioni. In altre parole, si apre un contraddittorio con l'amministrazione. Tuttavia accade che, a volte, il Ministero dell'Interno ometta di avvertire l'interessato ex art. 10 bis, ed emani direttamente il decreto di rigetto della domanda di concessione della cittadinanza. L'omissione è generalmente motivata *per relationem*, sostenendo – ad esempio – che «trattandosi di fonti riservate e non conoscibili dall'interessato» comunque il "preavviso di rigetto" risulterebbe superfluo.

In altre parole, lo straniero richiedente la cittadinanza può vedere rigettata la propria domanda, senza conoscerne i motivi, perché questi ultimi sarebbero "non conoscibili dallo stesso" in quanto provenienti da informative con il carattere di "riservato". La generica motivazione che viene adottata dal Ministero in questi casi è quella di rigetto per «comprovati motivi inerenti la sicurezza della Repubblica», motivo espressamente previsto dalla legge<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> ROSSI 2008, 10. Sulla cittadinanza attiva e passiva si v. anche BELVISI 1997, 122 ss.

<sup>31</sup> ZOLO 1994, 25 (corsivo mio).

<sup>32</sup> Il d.lgs. n. 267/2000 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede infatti all'art. 8, comma, 5 che lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla l.n. n. 203/1994 e al d.lgs. n. 286/1998, promuova forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

<sup>33</sup> È tuttavia possibile chiedere, in sede di giudizio amministrativo, di consultare i documenti "riservati". Se la richiesta viene accolta (generalmente con ordinanza istruttoria presidenziale) i documenti vengono trasmessi in "busta riservata" e sono visibili solo dal procuratore costituito, che tuttavia non può estrarne copia. Sul punto si v. Cons. Stato, Sez. III, 4 marzo 2015, n. 1084.

Tuttavia, il significato della locuzione “sicurezza della Repubblica”, o “sicurezza nazionale” è ambiguo<sup>34</sup>, in quanto al suo interno possono essere fatti rientrare una serie di atti o fatti contingenti e determinati da necessità storico/politiche o da interpretazioni soggettive delle disposizioni di riferimento<sup>35</sup>. Per utilizzare una definizione giurisprudenziale, infatti, il «concetto di sicurezza della Repubblica non è legato ad elementi ostativi quali condanne o precedenti penali o anche solo giudiziari a carico del richiedente, ma può riguardare anche solo specifiche frequentazioni dello straniero e l'appartenenza a movimenti che, per posizioni estremistiche, possano incidere sulle condizioni di ordine e di sicurezza pubblica o sulla condivisione dei valori che possano mettere in pericolo la comunità nazionale»<sup>36</sup>, tanto che è possibile che la domanda concessoria venga rigettata anche per la contiguità di un familiare (ed in particolare del coniuge) ai suddetti movimenti<sup>37</sup>. La definizione ora enunciata non sembra, però, chiarire in modo completo il concetto, poiché il giudice amministrativo rimanda ad altri due termini oggetto, negli ultimi anni, di un rinnovato interesse: ordine e sicurezza pubblica<sup>38</sup>.

Il primo designa «il mero ordine materiale [...] il quale può ritenersi turbato solo in conseguenza di comportamenti violenti o di fatti naturali [...] pregiudizievoli per la pubblica incolumità»<sup>39</sup>. Il secondo invece «identifica lo stato psicologico della collettività che si senta sicura nella persona e nei beni»<sup>40</sup>.

Questa definizione tuttavia non soddisfa ancora a pieno la vulgata contemporanea, infatti supera il riferimento alla mera difesa dello stato apparato, e alla sola sicurezza della persona (*human security*), e definisce la sicurezza nazionale come la «protezione dello stato-nazione da minacce che mettono a repentaglio la sua indipendenza politica, integrità territoriale e la coesione socio-politica»<sup>41</sup>. Parametri questi ultimi che dovrebbero essere utilizzati dal Ministero e dai giudici per valutare la “pericolosità” del soggetto e conseguentemente rigettare la richiesta di cittadinanza, ma che a nostro avviso avrebbero bisogno di ulteriori specificazioni.

Tale indeterminatezza di significati rischia di violare i principi di legalità formale e sostanziale che più volte la Corte costituzionale ha posto come argine al potere dell'amministrazione<sup>42</sup>.

<sup>34</sup> L'ambiguità del termine era già stata evidenziata da Arnold Wolfers in un articolo del 1952 (WOLFERS 1952, 481 ss.). Si v. anche WALDRON 2010. Nel diritto amministrativo italiano il termine *sicurezza nazionale* rientra nella locuzione più propria di “concetti giuridici indeterminati”, o di “concetti giuridici a contenuto indeterminato”, che viene utilizzata quando «per individuare il fatto produttivo di effetti giuridici, la norma non descrive il fatto stesso in maniera tassativa ed esaustiva – fissandone direttamente tutti i termini mediante riferimenti determinati ed univoci (ad es. l'età, la cittadinanza, la residenza) – ma rinvia, per la sussunzione del fatto nell'ipotesi normativa, all'integrazione dell'interprete, mediante l'utilizzo di concetti indeterminati che vanno completati e specificati con elementi o criteri extragiuridici» sul punto VENEZIANO 2005. Tale nozione viene utilizzata, ad esempio, nella legislazione antimafia quando si parla di “tentativi di infiltrazione mafiosa”.

<sup>35</sup> CAMILI 2014.

<sup>36</sup> Cfr. Tar Lazio, sez. II *quater*, 26 marzo 2015, n. 6852; Cons. Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2007, n. 5103; nonché Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 30 ottobre 2012, n. 1749, Tar Lazio, Sez. II *quater*, 3 febbraio 2015, n. 2026.

<sup>37</sup> Questa tutela anticipata, con riferimento all'ordine pubblico, la si ritrova anche nell'ambito del c.d. *diritto amministrativo antimafia*.

<sup>38</sup> La locuzione venne introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento dall'art.2 del t.u.l.p.s. Del 1926.

<sup>39</sup> PACE 2015, 2-3. Dello stesso autore si v. anche PACE 1963, 11 ss. e PACE 2013, 203 ss., in generale si vedano i molteplici contributi contenuti in TORRE 2013.

<sup>40</sup> PACE 2015, 3. In tal senso si è espressa già nel 1956 la Corte Costituzionale quando afferma che «sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'“ordinato vivere civile”, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico», C. Cost., sent. n. 2 del 1956.

<sup>41</sup> PACE 2015, 5.

<sup>42</sup> Dice la Corte «Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un determinato bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità in modo da mantenere una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa», C. Cost. sent. 115 del 2011.



## 5. Discrezionalità dell'amministrazione

A questo punto appare necessario verificare quali poteri abbia l'amministrazione nel procedimento di concessione della cittadinanza.

Come si è detto, la legge italiana si esprime nei termini della "possibilità": «La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica». Non vi è dunque un obbligo dell'amministrazione, ma una mera facoltà.

A riempire di contenuto il contenitore è stata la giurisprudenza amministrativa che negli anni ha costantemente affermato che vi è ampia, se non amplissima, discrezionalità dell'amministrazione.

Nella giurisprudenza esaminata il passaggio argomentativo è quasi sempre lo stesso:

«La discrezionalità di cui gode l'amministrazione in sede di naturalizzazione ha pertanto un carattere particolarmente lato, molto più accentuato rispetto agli altri provvedimenti concessori» (Tar. Lazio, Sez. II quater, 11 gennaio 2012, ord. n. 27; sent. 24 gennaio 2012, n. 772 e 9 maggio 2012, n. 4189).

Oppure

«Quanto al merito della determinazione negativa è principio consolidato in giurisprudenza che l'Amministrazione gode di un'ampia sfera di discrezionalità circa la possibilità di concedere o meno la cittadinanza» (T.a.r. Lazio, 19 gennaio 2013, sent. n. 600);

«il decreto del Presidente della Repubblica con cui lo straniero viene stabilmente inserito nella Comunità nazionale costituisce espressione di un potere "latamente discrezionale"» (Tar Lazio, Sez. II quater, 11 gennaio 2012, ord. n. 27);

«come ha ripetutamente affermato questo TAR, nel procedimento di rilascio della cittadinanza italiana, l'amministrazione dispone in genere di ampia discrezionalità. Tale discrezionalità è tanto più ampia laddove entrano in gioco [...] valutazioni attinenti alle esigenze di sicurezza nazionale» (Tar Lazio, Sez. II quater, 9 giugno 2014, sent. n. 6076);

«I termini "può" e "concessa" sottolineano il carattere altamente discrezionale del provvedimento (rientrante secondo la tradizionale ed uniforme interpretazione della dottrina tra quelli di alta amministrazione...)» (Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2008, sent. n. 4748, da ultimo Tar Lazio, Sez. II quater, 4 aprile 2016, sent. n. 2891);

«Quanto al merito della determinazione negativa è principio consolidato in giurisprudenza che l'Amministrazione gode di un'ampia sfera di discrezionalità circa la possibilità di concedere o meno la cittadinanza» (Cons. Stato, Sez. VI, 4 dicembre 2009 sent. n. 7637 e 24 marzo 2014, sent. n. 1404).

E ancora:

«il provvedimento di concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 9, lett. f), l.n. 91 del 1992 è ampiamente discrezionale» (Tar Lazio, Sez. II, 7 maggio 2014, n. 4752).

Proprio in virtù di tale ampio margine di discrezionalità il Consiglio di Stato ha più volte definito l'atto concessorio della cittadinanza come atto di alta amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2008, n. 4748).

Come è stato espressamente affermato dal giudice amministrativo, dunque, la concessione della cittadinanza italiana non costituisce «per il richiedente una sorta di “diritto” che il Paese deve necessariamente e automaticamente riconoscerli ove riscontri la sussistenza di determinati requisiti e l’assenza di fattori ostativi»<sup>43</sup> essa semmai è stata paragonata ad un interesse legittimo. In una sentenza del 2012, infatti, il Tar Piemonte ha affermato che «la determinazione finale (della richiesta di cittadinanza) è subordinata ad una valutazione di *opportunità politico-amministrativa* altamente discrezionale, rispetto alla quale la posizione soggettiva del richiedente ha consistenza di interesse legittimo»<sup>44</sup>.

Tale interesse dello straniero deve essere posto in bilanciamento con un altro interesse, che è quello della comunità della quale si richiede di far parte. La giurisprudenza è unanime nell’affermare che la scelta dell’amministrazione «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»<sup>45</sup>. L’interesse dell’istante deve quindi necessariamente coniugarsi con l’interesse pubblico, e quest’ultimo deve essere valutato «in relazione ai fini della società nazionale» e non già in base al «semplice riconoscimento dell’interesse privato di chi si risolve a chiedere la cittadinanza per comodità di carriera, di professione o di vita»<sup>46</sup>.

I suddetti richiami giurisprudenziali suggeriscono alcune considerazioni. In primo luogo, si rileva che dietro la locuzione “atto di alta amministrazione” si nasconde un atto di natura eminentemente politica, e pertanto influenzato dal programma del governo di turno. In secondo luogo non si può tacere come i tribunali non vogliano assumere un ruolo più attivo nella individuazione di criteri di maggiore certezza per l’attribuzione della cittadinanza. La recente giurisprudenza sembra, infatti, avere fugato ogni dubbio sul ruolo quasi marginale attribuito al giudice chiamato a pronunciarsi su eventuali violazioni da parte dell’amministrazione<sup>47</sup>. Si assiste ad una vera e propria “autolimitazione” del proprio potere e del conseguente sindacato.

L’atteggiamento del potere esecutivo e di quello giudiziario sembra pertanto rimandare ad una particolare concezione della cittadinanza che appare collidere, in molti punti, con i mutamenti apprezzati dal punto di vista filosofico/giuridico e sociologico. Il più delle volte, infatti, i giudici amministrativi hanno avallato l’operato dell’amministrazione nel caso di rigetto della domanda di concessione con le più svariate motivazioni: «difetto di integrazione»<sup>48</sup>, «non accettazione delle regole, dei costumi e degli usi più rilevanti della collettività»<sup>49</sup>, mancanza di «autenticità dell’aspirazione a divenire cittadino italiano»<sup>50</sup>, semplice «inadeguatezza del reddito»<sup>51</sup>, quando non anche con la sibillina

<sup>43</sup> Tar Lazio, Sez. II *quater*, 23 dicembre 2010, n. 38573. In tal senso anche Tar Lazio, Sez. II *quater*, 12 marzo 2015 n. 5615. Sul principio *ex multis*, Cons. Stato n. 798 del 1999.

<sup>44</sup> T.a.r. Piemonte - Torino, Sez. II, 13 dicembre 2012, n. 1336.

<sup>45</sup> Vedi, tra tante, Tar Lazio, sez. II *quater*, 23 dicembre 2010, n. 38573; 7 giugno 2010 n. 15899.

<sup>46</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 196.

<sup>47</sup> In virtù della summenzionata discrezionalità, infatti «il controllo demandato al giudice, *avendo natura estrinseca e formale*, 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. 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». Cfr. Tar Lazio, Sez. II, 13 maggio 2014, n. 4959, in questo senso anche Cons. Stato, Sez. VI, 9 novembre 2011 n. 5913.

<sup>48</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2000, n. 3958.

<sup>49</sup> Tar Lazio, Sez. I, 4 gennaio 2008, n. 37.

<sup>50</sup> Cfr. Tar Lazio, Sez. I *ter*, 17 maggio 2006, n. 3535, nonché la circolare del Ministero dell’Interno K. 60.1 del 5 gennaio 2007.

<sup>51</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 17 dicembre 2003, n. 8312.

motivazione di un non meglio precisato «interesse della collettività»<sup>52</sup>.

A questo punto possiamo tentare di ricostruire gli elementi fondanti della concezione della cittadinanza che sembra fatta propria dalla giurisprudenza amministrativa: da una parte troveremo *a)* l'interesse pubblico generale (termine anch'esso spesso usato dai tribunali), dall'altra *b)* la sostanziale condivisione da parte del richiedente dei valori comunitari<sup>53</sup>.

Entrambi i parametri contrastano con l'idea di cittadinanza cosmopolitica affermatasi in dottrina, e più di tutti il secondo dato che, come già ricordato, la scienza giuridica e la filosofia del diritto non vedono più nella comunanza dei valori comunitari uno dei requisiti fondamentali della cittadinanza<sup>54</sup>.

In particolare, secondo Habermas la concezione della cittadinanza contemporanea è sostanzialmente svincolata dall'appartenenza ad una comunità prepolitica, caratterizzata dalla comunione di lingua, cultura, riti, folclore, etc. e dunque non trova la propria identità in un comune sentire etnico e culturale, ma si sostanzia nella «prassi dei cittadini stessi che esercitano attivamente i propri diritti democratici di partecipazione e comunicazione»<sup>55</sup>.

Questo però comporta che altrettanti membri attivi della comunità, che *con* la stessa sono integrati e che *nella* stessa vivono ed operano, anche attraverso la propria attività economica, cooperando al suo progredire, vengano di fatto esclusi dalla partecipazione alle scelte politiche comuni – impedendo così una vera integrazione. Si potrebbe giungere ad affermare anzi che, intesa in questo senso, l'integrazione si riduce a mera obbedienza alle regole, uno *status subjectionis*, un *staatsangehoerigkeit*, che contrasta profondamente con lo *staatbuergerschaft*.

La frattura tra concezione politico/giudiziaria della cittadinanza e concezione filosofico politica si manifesta con maggiore evidenza quando, analizzando la legislazione in materia, ci si accorge che la legge italiana non fa riferimento alla necessaria conoscenza della lingua italiana o ad un livello di educazione civica, quali requisiti per l'attribuzione della cittadinanza. Tuttavia, come sottolineato nel Rapporto Italia all'interno del progetto *Vecchio continente ... Nuovi cittadini*, «di fatto tali accertamenti hanno luogo, senza peraltro specifici parametri di riferimento, e i loro esiti vanno a confluire spesso indistintamente nella valutazione ampiamente discrezionale di cui sopra»<sup>56</sup>.

## 6. *La cartina al tornasole: permesso di soggiorno illimitato e mancato accoglimento della domanda di cittadinanza. Il problema della sicurezza nazionale*

Come si è evidenziato, la cittadinanza si presenta come uno *status* garantito da un insieme di diritti che vengono riconosciuti al richiedente solo se quest'ultimo oltre ad avere i requisiti previsti dalla legge, abbia anche una determinata concezione politica e condivida un determinato assetto comunitario, che potranno essere criticati, anche radicalmente, solo una volta ottenuto lo status. Se da una parte questo

<sup>52</sup> Cfr. Tar Lazio, Sez. I, 3 maggio 1999, n. 993; Tar Emilia Romagna - Parma, 21 maggio 2003, n. 267; Tar Veneto, Sez. III, 10 ottobre 2006, n. 3368.

<sup>53</sup> Concezione quest'ultima che riprende quella già delineata nel 1955 dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Nottebohm* (Liechtenstein vs. Germania), 6.4.1955 in «*ICJ Reports*» 15, 1955, par. 23 : «Nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality, than with that of any other State».

<sup>54</sup> Questa accezione della cittadinanza risulta, inoltre, incoerente con una interpretazione inclusiva del dettato costituzionale, ed in particolare con gli artt. 3 e 11 della nostra Carta fondamentale, argomento del quale si parlerà tra breve.

<sup>55</sup> HABERMAS 1991.

<sup>56</sup> CODINI, D'ODORICO 2011.

ragionamento appare più che giustificato, primariamente per ragioni di tutela della comunità nazionale, dall'altra il *non cittadino residente* non potrà mai dare voce "pubblica" alle proprie istanze – escludendo le prerogative riconosciute dal TUEL – se non di fronte ad un giudice, nell'eventualità in cui quest'ultimo gli riconoscerà il diritto di "dire la sua". Ciò avverrà quindi solo nella fase negativa della lesione di un diritto o di una legittima pretesa. D'altra parte, la lettura degli artt. 48, 49, 50 e 51 della Costituzione non sembra lasciare spazio a vie alternative, dato che i diritti ivi sanciti sono tutti riferibili esclusivamente ai cittadini. Il vero paradosso si raggiunge quando la cittadinanza viene negata a soggetti muniti del permesso di soggiorno illimitato e che risiedono nel territorio dello stato da un tempo superiore a quello stabilito dalla legge come requisito minimo per richiedere la concessione della cittadinanza. L'amministrazione adotta per questi soggetti un comportamento schizofrenico quando – ad esempio – nega la cittadinanza ad un soggetto munito di permesso di soggiorno illimitato, per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica. In questo caso, risulta incomprensibile la *ratio* che porta l'amministrazione a mantenere all'interno dei confini del paese un soggetto "almeno potenzialmente pericoloso" per la vita stessa dell'istituzione. Perché dunque non allontanarlo prima, invece di farlo rimanere all'interno dei confini statali? Con il diniego della cittadinanza si vuole forse riservare allo stato un "diritto di espulsione" dello straniero in qualsiasi momento? Possibilità quest'ultima che lo stato non potrebbe più esercitare nel caso in cui concedesse la cittadinanza? O forse si utilizza questo espediente per operare una sorta di "pressione" giuridico/politica sullo straniero, affinché presti la propria opera a favore dello stato ospitante, a discapito della propria comunità di appartenenza, ad esempio a fini di *intelligence*?

Non si tratta, infatti, in questo caso, di un rifiuto dovuto alla mancata integrazione dello straniero o al mancato raggiungimento degli standard reddituali minimi, ma di un problema apparentemente più grave, come quello inerente la sicurezza nazionale.

Come si è detto il problema vero è che dietro la locuzione "sicurezza nazionale" o "sicurezza della Repubblica" sono celate scelte di carattere eminentemente politico e quasi arbitrarie – con buona pace anche della più ampia discrezionalità – ed i termini sono volutamente vaghi ed oscuri. Spesso, lo straniero al quale viene negata la cittadinanza non ha precedenti penali, né carichi pendenti, il giudizio sulla sua "pericolosità" è appunto un giudizio "ipotetico", che si basa su rapporti di polizia o di *intelligence* che rimandano a "presunte frequentazioni" del soggetto, senza che a quest'ultimo possano essere imputati atti o opinioni specifiche<sup>57</sup>.

Ma ciò che rileva è che anche la giurisprudenza non si è adoperata nel dare una definizione del termine "sicurezza nazionale", lasciando all'intuizione dell'interprete il suo vero significato.

Tuttavia, tale vaghezza non può essere tollerata alla luce del nuovo assetto costituzionale dei diritti, successivo all'entrata in vigore degli artt. 111 e 117 Cost., che, attraverso la sovrapposizione dei livelli di tutela (tutela multilivello), dovrebbe consentire una più efficace protezione dei diritti, a prescindere dal requisito della cittadinanza. La *ratio* politica della riforma di questi articoli della Costituzione è proprio quella di affievolire lo stretto legame tra possesso della cittadinanza e diritti fondamentali alla luce della tutela apprestata nei confronti di questi ultimi a livello internazionale. *Ratio*, d'altra parte, ribadita nelle sentenze 347 e 348 del 2007 della nostra Corte costituzionale<sup>58</sup>.

Attraverso l'uso della locuzione "sicurezza nazionale" invece, l'amministrazione (e i giudici) tende ad abbassare il livello di tutela dello straniero, in presenza di gravi (ma non specificamente precisati) rischi per la collettività. Tale locuzione, però, assume un significato differente a seconda che venga in rapporto con il tema qui trattato della cittadinanza o con quello del respingimento o dell'espulsione

<sup>57</sup> Caso tipico è quello dello straniero di religione musulmana che frequenta una determinata moschea, dove si professa un credo di più stretta osservanza.

<sup>58</sup> Sul punto si v. il commento di CONTI 2008, 201; DE SIERVO 2009.

dello straniero, ed anche in quest'ultimo caso vi è una notevole differenza a seconda della disciplina legislativa applicata (in particolare con riferimento alla normativa antiterrorismo contenuta nella l.n. 155/2005). Da una prima ricognizione delle materie, infatti, posto che appare ammissibile un bilanciamento tra diritti fondamentali della persona e interesse della collettività alla tutela della sicurezza, sembra delinearsi un sistema di progressivo abbassamento del livello di tutela dei diritti dello straniero di fronte all'esigenza della comunità di riferimento a mantenere alto il livello di sicurezza<sup>59</sup>.

Con riferimento alle espulsioni, trattandosi di bilanciamento tra diritto alla vita o al dovere di evitare il rischio di tortura e di trattamenti inumani e degradanti e sicurezza nazionale, il governo, prima, e il giudice, poi, operano un bilanciamento che generalmente conduce, nei casi in cui tali diritti possano essere lesi, alla "non espulsione" del non cittadino (tranne nel caso in cui si faccia riferimento alla disciplina derogatoria dell'art. 3 della l.n. 155/2005 – rispetto a quella dettata dal d.lgs. 286/1998 – e quindi a «coloro che pongono in essere condotte agevolatrici delle organizzazioni terroristiche»).

Nel caso dell'attribuzione della cittadinanza, invece, non ponendosi in bilanciamento i suddetti diritti, il diritto alla sicurezza della comunità appare sempre prevalente<sup>60</sup>.

## 7. Conclusioni

La breve disamina della giurisprudenza sopra evidenziata porta ad alcune considerazioni conclusive. Esiste un vero e proprio scollamento tra la concezione della cittadinanza così come teorizzata dalla dottrina e quella che invece si delinea attraverso l'azione del governo e dei giudici. La cittadinanza rimane, infatti, per questi ultimi, l'ultimo baluardo per la salvaguardia dell'integrità e dell'unità della nazione e dello stato. Essa rappresenta uno *status* dal quale discendono diritti e facoltà; dove per *status* si deve intendere quella particolare situazione giuridica complessiva nella quale può trovarsi un soggetto rispetto all'ordinamento, che discende dalla sua appartenenza necessaria o volontaria e che rappresenta il presupposto per l'applicazione al soggetto di una serie di norme. Dallo *status*, così inteso, deriva una situazione giuridica uniforme e omogenea a quella di altri soggetti che si trovano nella stessa situazione<sup>61</sup>. Da ciò scaturisce che non si può enucleare un vero e proprio diritto alla cittadinanza, diritto invece costruito da diversi teorici del diritto. Semmai si potrebbe parlare di un interesse legittimo ad avere riconosciuto quell'insieme di diritti che fanno parte della cittadinanza, proprio perché la discrezionalità amministrativa risulta eccessivamente limitante alla considerazione della cittadinanza quale "diritto" *tout court*.

<sup>59</sup> CAVASINO 2009, 1 ss.

<sup>60</sup> CAVASINO 2009, 1.

<sup>61</sup> VIRGA 1966; CASETTA 2013, 274 ss.

*Riferimenti bibliografici*

- ARENDR H. 1951. *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2009 (ed. or. *The Origins of Totalitarianism*, Berlin, Schocken Books, 1951, trad. it. di A. Guadagnin).
- AZZARITI G. 1989. *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, Cedam, 1989.
- BACHELET V. 1967. *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1967.
- BELVISI F. 1997. *Cittadinanza*, in BARBERA A. (ed.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 122 e ss.
- BIFULCO D. 2003. *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003.
- BIONDI DAL MONTE F. 2008. *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2008, 557 ss.
- BIONDI DAL MONTE F. 2012. *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Gruppo di Pisa, Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 2012, disponibile in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/DalMonteDEF.pdf> (consultato il 15 febbraio 2016).
- BONETTI P. 2004. *I principi, i diritti e i doveri, Le politiche migratorie*, in NASCIBENE B. (ed.), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam 2004, 110 ss.
- CALABRÒ C. 1992. *La discrezionalità amministrativa nella realtà di oggi. L'evoluzione del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere*, in «Consiglio di Stato», 1992, II, 1568 ss.
- CAMILLI E. 2014. *Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia*, disponibile in <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/03/Sicurezza-nazionale-tra-concetto-e-strategia-Edoardo-Camilli.pdf> (consultato il 15 febbraio 2016).
- CASSETTA E. 2013. *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2013.
- CAVASINO E. 2009. *Refolement verso rischio di tortura e rischi per la sicurezza nazionale. Riflessioni sulle forme di un difficile bilanciamento*, in «Quaderni costituzionali», 2009, 1-20.
- CERULLI IRELLI V. 1984. *Note in tema di discrezionalità e sindacato di legittimità*, in «Diritto processuale amministrativo», 1984, 462 ss.
- CHIAROMONTE W. 2013. *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2013.
- CODINI E. 2007. *Per una nuova disciplina della cittadinanza*, in CODINI E., D'ODORICO M. (eds.), *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge 1992*, Fondazione Ismu, Milano, Franco Angeli, 2007.
- CODINI E., D'ODORICO M. (eds.) 2011. *Vecchio continente... Nuovi cittadini. Rapporto Italia*, Parte Prima, disponibile in [http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/analisi\\_comp\\_cittadinanza\\_rapporto\\_italia.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/analisi_comp_cittadinanza_rapporto_italia.pdf) (consultato il 15 febbraio 2016).
- COLOGNA D., MANCINI L. (s.d.). *Percezione dei diritti di cittadinanza e forme di partecipazione sociale e politica degli immigrati cinesi a Milano*, disponibile in [www.cirfid.unibo.it/murst40-97/40-97/.../Cologna-Mancini\\_new.doc](http://www.cirfid.unibo.it/murst40-97/40-97/.../Cologna-Mancini_new.doc) (consultato il 15 febbraio 2016).
- CONTI R. 2008, *Commento alle sentenze Corte Costituzionale 347-348/2007* in «Corriere Giuridico», 2008, 201 ss.
- CORSO G. 2012. *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, Roma 26 ottobre 2012, disponibile in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Relazione\\_al\\_seminario\\_2012.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Relazione_al_seminario_2012.pdf) (consultato il 15 febbraio 2016).
- COSTA P. 2005. *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

- DAHRENDORF R. 1988. *Il conflitto sociale nella modernità. Saggio sulla politica della libertà*, Roma-Bari, Laterza, 1992 (ed. or. *The modern social conflict: An essay on the politics of liberty*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1988, trad. it. di M. Sampaolo).
- DE PRETIS D. 1995. *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, Cedam, 1995.
- DE SIERVO U. 2009. *Recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, disponibile in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/19\\_21\\_11\\_09\\_De%20Siervo\\_2.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/19_21_11_09_De%20Siervo_2.pdf) (consultato il 15 febbraio 2016).
- DI FRANCIA A. 2006. *La condizione giuridica dello straniero in Italia*, Milano, Giuffrè, 2006, 93 ss.
- FENNI B. 2013. *La discrezionalità tecnica e il sindacato del giudice amministrativo*, in «Diritto.it», 2013, disponibile in <http://www.diritto.it/docs/35092-la-discrezionalit-tecnica-ed-il-sindacato-del-giudice-amministrativo> (consultato il 15 febbraio 2016).
- FERRAJOLI L. 1993. *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in «Teoria Politica», IX, 1993, 63 ss.
- FERRAJOLI L. 1994. *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO D. (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 263 ss.
- FERRAJOLI L. 1995. *Sovranità nel mondo moderno*, Milano, Anabasi, 1995.
- FERRAJOLI L. 1999. *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- GIANNINI M. S. 1939. *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939.
- HABERMAS H. 1991. *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in ID., *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino 1992 (ed. or. *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, St. Gallen, Erker Verlag, 1991, trad. it. di L. Ceppa).
- HOLMES S., SUNSTEIN C.R. 2000. *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000 (ed. or. *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, W.W. Norton & Company, 2000, trad. it. di E. Caglieri).
- LUCIANI M. 1996. *L'antisovrano e la crisi della costituzione*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1, 1996, 124 ss.
- MATTARELLA B. 2015. *Il procedimento amministrativo*, in GIANNINI M.S. (ed.) *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015, 302 ss.
- MENGOZZI P. 2010. *La cittadinanza dell'Unione e il contributo della Corte di Giustizia alla precisazione dell'identità dell'Unione Europea*, in BARUFFI M.C. (ed.), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, Cedam, 2010, 3 ss.
- PACE A. 1963. *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in «Archivio Giuridico», CLXI, 1963, 11 ss.
- PACE A. 2013. *Libertà e sicurezza, Cinquant'anni dopo*, in «Diritto e società», 2013, 203 ss.
- PACE A. 2015. *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in «Rivista AIC», 1, 2015, 2 ss.
- RESCIGNO G.U. 1997. *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1997, 37 ss.
- ROMEO G. 2011. *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo. Uno studio comparato*, Cedam, Padova, 2011.
- ROSSI S. 2008. *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in «Forum di quaderni costituzionali», 2008, 10 ss.
- SACCUCCI A. 2005. *Il divieto di discriminazione nella Convenzione europea dei diritti umani: portata, limiti ed efficacia nel contrasto a discriminazioni razziali o etniche*, in «I diritti dell'uomo», 2005, 11 ss.
- SCHIAVELLO A. 2013. *La fine dell'età dei diritti*, in «Etica & Politica/ Ethics & Politics», XV, 2013, 1, 123 ss.

- SCOCA F.G. 1998. *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in PARISIO V. (ed.), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, Giuffrè, 1998.
- TORRE A. (ed.) 2013. *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.
- VECA S. 1990. *Cittadinanza*, Milano, Feltrinelli, 1990.
- VENEZIANO S. 2005. *Il controllo giurisdizionale sui concetti giuridici a contenuto indeterminato e sulla discrezionalità tecnica in Italia 2005*, disponibile in [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze2/~edisp/intra\\_331341.htm](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze2/~edisp/intra_331341.htm) (consultato il 15 febbraio 2016).
- VIOLA F. 1996. *I diritti umani tra cittadinanza e comunità internazionale*, in «Orientamenti sociali», 1996, 1, 30 ss.
- VIRGA P. 1966. *Principi di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1966.
- VIRGA P. 1968. *Il provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1968.
- WALDRON J. 2010. *Torture, Terror, and Trade-Offs: Philosophy for The White House*, New York, Oxford University Press, 2010.
- WOLFERS W.A. 1952. "National Security" as an Ambiguous Symbol, in «Political Science Quarterly», LXVIII, 1952, 4, 481 ss.