

Pubblicato il 30/10/2025

N. 08464/2025REG.PROV.COLL.

N. 08606/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8606 del 2023, proposto dal sig. -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Susanna Angela Tosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Quinta, n. 13378/2023, resa tra le parti.

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;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 16 ottobre 2025, il Cons. Ezio Fedullo e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante ha impugnato dinanzi al T.A.R. per il Lazio il provvedimento ministeriale di diniego di concessione della cittadinanza italiana da lui richiesta con istanza del 29 aprile 2017 ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. 5 febbraio 1992, n. 91, adottato sulla scorta della seguente motivazione: “...è emerso che nei confronti dell'interessato risulta la seguente situazione penale: -OMISSIS- – segnalato dalla Prefettura di Brescia per false dichiarazioni/ attestazioni nella procedura di emersione – art. 5 d.lgs. 109/2012, T.U. delle disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa – art. 76 d.P.R. n. 445/2000...il pregiudizio penale sopraindicato è stato assunto a elemento di valutazione ai fini del giudizio prognostico sulla personalità complessiva del richiedente sotto il profilo dell'osservanza alle regole rispondenti al patrimonio valoriale della comunità nazionale”.

2. Lamentava il ricorrente la carenza istruttoria e motivazionale del provvedimento impugnato, anche alla luce del fatto che la “notizia di reato” in esso richiamata si riferiva ad un'ipotesi di reato risalente al 2012, già ampiamente prescritta sin dal 2018 e concernente una “procedura di emersione del 2012” alla quale il medesimo, titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo dal 2015 (il cui rilascio richiede non meno di cinque anni continuativa di residenza regolare sul territorio, oltre alla conoscenza della lingua italiana ed al possesso di redditi adeguati), non aveva alcun interesse a partecipare, altresì evidenziando che, in ogni caso, il suddetto procedimento penale era stato archiviato in data -OMISSIS- 2021, senza che l'Amministrazione tenesse conto di tale circostanza debitamente segnalata in sede procedimentale.

3. Il T.A.R. adito, previo espletamento di incombenze istruttori, ha definito il ricorso in senso reiettivo con la sentenza n. 13378 del 21 agosto 2023, oggetto del presente giudizio di appello.

4. Gli argomenti salienti che hanno ispirato la scelta decisoria del T.A.R., a conforto della non irragionevolezza della valutazione prognostica negativa sottesa all'impugnato provvedimento di diniego, sono sintetizzabili nei termini che seguono:

- contrarietà del fatto oggetto della notizia di reato posta a fondamento del provvedimento di diniego impugnato, *“collocato temporalmente nel decennio antecedente il momento di presentazione della domanda, il c.d. “periodo di osservazione””, “ai valori di civile convivenza e di tenuta dell’ordinamento”*;
- significatività del *“reato di falso e di false dichiarazioni relative al rapporto di lavoro ai fini di favorire la regolarizzazione di lavoratori privi in realtà dei requisiti normativamente richiesti”* in ordine ad *“una non compiuta integrazione, e conoscenza dei principi che informano anche il procedimento in questione, che il richiedente ha il dovere di acquisire, ovvero di uno scarso rispetto delle predette regole, sicché tale comportamento può essere valutato, oltre che sul piano penale, anche sul piano del procedimento amministrativo in esame come comportamento indicativo di scarsa affidabilità nel rapportarsi con le Istituzioni dello Stato di cui aspira a divenire cittadino”*;
- *“valenza sintomatica”* attribuibile al *“mancato puntuale versamento dei contributi”* circa la *“esistenza di un rapporto di lavoro”*, avendo esso *“condotto all’apertura del procedimento penale a carico dell’istante essendo stato conseguentemente ritenuto insussistente il rapporto di lavoro tra le parti, oggetto di emersione”*;
- idoneità della condotta contestata a rivelare, *“ai fini della concessione della cittadinanza italiana, una scarsa aderenza ai valori della comunità (cfr. Tar Lazio, Roma, sez. Il quater, 15 aprile 2015, n. 5554, TAR Lazio, sez. I ter, n. 11349/2021, nonché, da ultimo, Tar Lazio, sez. V bis, n. 6609/2022), e una limitata considerazione degli obblighi che si accompagnano a detta concessione (v. in tal senso Tar Lazio, sez. I ter, n. 5708/2019), tra cui vi è quello di*

contribuire al progresso anche economico del Paese, inclusa la partecipazione agli oneri connessi allo Stato sociale”;

- *carattere notorio del fatto che “l’occupazione irregolare di lavoratori stranieri sia potenzialmente foriera anche di condotte di sfruttamento, in spregio all’art. 41 Cost.”;*
- *autonomia delle valutazioni finalizzate all’accertamento di una responsabilità penale rispetto alla valutazione del medesimo fatto ai fini dell’adozione di un provvedimento amministrativo, “con possibilità di valutare sfavorevolmente, in sede amministrativa, le risultanze fattuali oggetto delle vicende penali, a prescindere dagli esiti processuali definitivi e anche dall’eventuale intervenuta estinzione e/ o riabilitazione”;*
- *inidoneità dell’avvenuta archiviazione della notizia di reato per intervenuta prescrizione ad “eliminare la condotta non conforme alle leggi e alle regole di civile convivenza, riconducibile all’interessato, in mancanza di una sentenza di assoluzione dal reato ascrittogli; sotto quest’ultimo profilo è appena il caso di ricordare che la prescrizione non solo non equivale ad assoluzione, ma presuppone proprio che il giudice non ravvisi elementi che depongano in tal senso”;*
- *inidoneità dell’inserimento sociale e professionale del richiedente a dimostrare “l’interesse pubblico ad integrare nella comunità nazionale un elemento se ha dimostrato di non dividerne i fondamentali valori di solidarietà e sicurezza”.*

Il T.A.R. ha altresì osservato che l’irragionevolezza del provvedimento impugnato è esclusa *“alla luce della circostanza che il diniego di cittadinanza provoca il solo svantaggio temporale sopraindicato, il quale risulta “giustificato” ove si consideri la rilevanza degli interessi in gioco e l’irreversibilità degli effetti connessi alla concessione di tale status”* e concluso il suo percorso motivazionale affermando di ritenere *“il provvedimento impugnato supportato da una adeguata indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato l’adozione in relazione alle risultanze dell’istruttoria, avendo l’Amministrazione valutato correttamente tutti fatti occorsi e risultando chiaro il percorso logico-giuridico seguito dall’Autorità emanante”.*

5. La sentenza, come si è detto, costituisce oggetto della domanda di riforma proposta, con l'appello in esame, dall'originario ricorrente.

Questi contesta in primo luogo la sussistenza in fatto della condotta cui il T.A.R. ha ascrivito valore sintomatico della mancata adesione del medesimo ai valori fondamentali dell'ordinamento, evidenziando che, come verificato a seguito dell'accesso al fascicolo di indagine, la contestazione mossagli ha ad oggetto il tardivo versamento dei contributi INPS, priva quindi di alcuna valenza dimostrativa del reato di cui all'art. 5, comma 15, d.l. n. 109/2012, che punisce le false dichiarazioni o attestazioni rese nell'ambito di una procedura di emersione di un rapporto di lavoro irregolare.

Il ricorrente lamenta altresì che il T.A.R. non ha tenuto conto del fatto che, ai fini della reiezione della domanda di cittadinanza, l'Amministrazione non può limitarsi a dare rilievo ad una vicenda penalmente rilevante, tanto più se oggetto di una mera segnalazione, ma deve apprezzarne l'effettivo disvalore nell'ambito di una valutazione globale della personalità dello straniero e del suo inserimento sociale e lavorativo, da cui può desumersi il suo grado di integrazione e condivisione dei valori ispiratori del vivere civile.

6. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, per opporsi all'accoglimento del ricorso.

7. L'appello è meritevole di accoglimento.

8. Deve premettersi che, come riconosciuto da costante e copiosa giurisprudenza richiamata anche dalla sentenza appellata, l'Amministrazione deputata ad esaminare una domanda di concessione della cittadinanza italiana *ex art. 9, comma 1, lett. f)*, l. 5 febbraio 1992, n. 91 è titolare dell'ampio potere discrezionale di valutare che l'interesse del richiedente ad entrare a far parte stabilmente ed a pieno titolo della comunità nazionale, assumendo l'insieme delle posizioni giuridiche attive e passive che sono compendiate nello *status* di cittadino, non sia confliggente, ma anzi si

compenetri ed immedesimi, con quello dello Stato a non avere quale suo componente elettivo un soggetto che non condivida i valori che costituiscono il tessuto ideale dell'aggregato consociativo che forma uno degli elementi costitutivi dell'entità statuale, ovvero il popolo dei cittadini.

E' infatti evidente che tra i requisiti costitutivi dello Stato-comunità vi è quello della omogeneità dei fini che perseguono i suoi componenti, ovvero del quadro dei valori da realizzare nella quotidianità del vivere comune e la cui prefigurazione programmatica si rinviene nella Carta costituzionale, non potendo ammettersi al suo interno elementi che, ponendosi su una linea di contrapposizione o comunque di non adesione a quei valori, rischino di mettere a repentaglio la solidità e la coesione della *societas* dei cittadini e, nel lungo periodo, la sua stessa esistenza.

9. Va tuttavia rilevato che, nell'ambito della complessiva valutazione spettante all'Amministrazione in ordine alla meritevolezza dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana, tra gli indici sintomatici del grado di inserimento del richiedente nel tessuto sociale ed economico della comunità ospitante (quali possono evincersi dalla durata della sua permanenza legittima sul relativo territorio, dall'attività lavorativa svolta, dalla stabilità dei suoi rapporti familiari e sociali) e quelli espressivi, per contro, della sua non integrale accettazione dei valori e delle regole sulle quali si fonda la comunità nazionale non è dato instaurare – come invece traspare dal contenuto motivazionale della sentenza appellata – una netta separazione o contrapposizione, quasi che i primi attengano al solo piano dei presupposti dell'istanza e non siano suscettibili di interferire con quello della sua intrinseca meritevolezza: ciò in quanto anche un fatto astrattamente indicativo della mancata accettazione di quei valori e di quelle regole, se analizzato nel contesto di una più ampia disamina della personalità e della condotta di vita dello straniero, è suscettibile di perdere o comunque vedere attenuata la sua potenziale rilevanza ostativa alla concessione del beneficio in parola.

10. Svolte le opportune premesse all'analisi della vicenda che ne occupa, deve osservarsi che laddove, come nella specie, il fatto suscettibile di rilevare ai fini ostativi non abbia costituito oggetto di una pronuncia nel merito della sua effettiva sussistenza (e della sua reale rilevanza criminosa) da parte dell'A.G., né all'interessato sia stato consentito di esercitare il suo diritto di difesa, resta precluso all'Amministrazione di assumere quel fatto, in quanto oggetto di una mera notizia di reato non debitamente accertata né approfondita nella sua sede naturale, a fattore automaticamente ostativo all'accoglimento dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana, senza averne prima verificato gli sviluppi sul piano processuale o averla autonomamente analizzata sia dal punto di vista delle sue effettive modalità di realizzazione che del disvalore ad esso associato: ciò tanto più quando, come nella specie, dalla data di ipotetica commissione del fatto sia trascorso un periodo di tempo più che sufficiente alla maturazione del termine prescrizionale cui è sottoposta la fattispecie criminosa che esso è astrattamente idoneo ad integrare (tanto che, nella specie, l'estinzione del reato per prescrizione è stata effettivamente dichiarata dal giudice penale, a fondamento dell'adottato decreto di archiviazione del relativo procedimento penale).

11. Ciò vale soprattutto quando, come nella fattispecie che viene all'odierno esame del giudicante, tra la condotta contestata (tardivo versamento di contributi INPS) e la fattispecie di reato oggetto di segnalazione (false dichiarazioni rese nell'ambito di una procedura di emersione, *ex art. 5, comma 15, d.l. n. 109/2020*) non sia dato ravvisare un nesso immediato di carattere probatorio, tale da rendere evidente la commissione del reato ipotizzato.

Da questo punto di vista, il collegamento formulato dal T.A.R. tra la suddetta condotta (temporaneamente) omissiva e l'inesistenza del rapporto di lavoro, se può assumere rilievo quando si tratti di apprezzare la fondatezza dell'istanza di regolarizzazione, non può assurgere, nell'ambito del diverso procedimento di esame

dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana, a prova univoca della falsità dichiarativa o della finalizzazione della condotta medesima ad aggirare il sistema di norme finalizzate a scongiurare il fenomeno dell'immigrazione clandestina (ovvero, come ugualmente ipotizzato dal T.A.R., quello ancor più grave dello sfruttamento della manodopera straniera).

12. Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riferimento alla rilevanza extra-penale del fatto, cui il giudice di primo grado ha ugualmente attribuito valenza indicativa della insensibilità dello straniero verso i doveri di solidarietà che permeano la condizione del cittadino secondo il paradigma costituzionale: deve invero osservarsi che il tardivo versamento dei contributi INPS, in mancanza di ogni più concreta indicazione in ordine all'importo, alle modalità della condotta, alla sua collocazione temporale, alle sue eventuali circostanze giustificative ed al contesto in cui si è verificato, non è da solo espressivo di un consolidato e pervicace atteggiamento di dispregio verso i doveri di solidarietà che fanno capo allo straniero, anche quando questi assume le vesti di datore di lavoro, cui potersi ricondurre un giudizio di alterità tra il richiedente la cittadinanza ed i valori-base dell'ordinamento nazionale.

13. Deve in conclusione rilevarsi che il provvedimento di diniego impugnato in primo grado, nell'attribuire alla segnalazione del -OMISSIS- il valore di elemento indicativo di un atteggiamento dello straniero proclive a non prestare *“osservanza alle regole rispondenti al patrimonio valoriale della comunità nazionale”*, in mancanza di ogni valutazione in ordine, da un lato, alla sua effettiva commissione, dall'altro, alla sua rilevanza ostativa sia da un punto di vista della sua qualificazione penalistica che per le sue implicazioni negative di ordine extra-penale, in un'ottica di carattere complessivo estesa alla condotta di vita tenuta dallo straniero nel corso della sua prolungata permanenza sul territorio nazionale, non è sorretto da un compendio istruttorio e motivazionale adeguato ed immune dai vizi lamentati, i quali non

possono che condurre, in riforma della sentenza appellata, al suo annullamento, salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

14. Sussistono infine giuste ragioni per disporre la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello n. 8606/2023, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed annulla il provvedimento con esso impugnato, salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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 dell'articolo 10 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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere

L'ESTENSORE
Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

