

## **L'estensiva interpretazione della sicurezza della Repubblica: dai *foreign fighters* agli attacchi cyber. Riflessioni sulla dilatazione giurisprudenziale del diniego di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza**

*Antonio Mitrotti\**

*SOMMARIO: 1. Premessa. La concessione della cittadinanza per matrimonio come atto di alta amministrazione nei casi di comprovati motivi di sicurezza della Repubblica - 2. L'estensiva interpretazione evolutiva dell'elemento normativo della sicurezza della Repubblica - 3. Conclusioni.*

*1. Premessa. La concessione della cittadinanza per matrimonio come atto di alta amministrazione nei casi di comprovati motivi di sicurezza della Repubblica.*

La legge del 15 luglio 2009, n. 94 - rubricata “*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*” (così detto pacchetto sicurezza (1)) - è andata, come sarà ben noto, a novellare il regime dei requisiti necessari per l'ottenimento della cittadinanza italiana tramite il vincolo del matrimonio contratto da uno straniero con un cittadino italiano; come oggi puntualmente contemplato dalla risultante disciplina del testo di legge del 5 febbraio 1992, n. 91 (2) e, segnatamente, dalle vigenti disposizioni di cui agli articoli 5, 6 e 8; così come modificati, per l'appunto, dall'art. 1, comma 11, del pacchetto sicurezza del 2009, pacchetto mai più, sostanzialmente, ritoccato sul punto - fino al momento - nemmeno dal più recente decreto legge del 4 ottobre 2018, n. 113 (così detto ‘Decreto sicurezza Salvini’), da ultimo convertito con legge del 1 dicembre 2018, n. 132 (3).

---

(\*) Già praticante forense presso l'Avvocatura dello Stato, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Teramo, abilitato all'esercizio della professione forense.

(1) Per una minuziosa e brillante analisi in dottrina, di commento al c.d. ‘pacchetto sicurezza’, S. TOVANI - A. TRINCI (a cura di), *Il pacchetto sicurezza - commento organico alla legge 15 luglio 2009, n. 94, recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale ed alla legislazione speciale (in materia, tra l'altro, di stranieri, codice della strada, misure di prevenzione)*, Roma, 2010; più in generale sul tema delle relazioni tra cittadinanza ed immigrazione, P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza, Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali (quaderno di aggiornamento)*, Torino, 2009; S. FURLAN, *La normativa sulla cittadinanza italiana e le modifiche apportate dalla legge 15 luglio 2009 n. 94*, in *Rivista Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4/2009, pp. 210-216; S. ROSSI, *Il matrimonio “clandestino” e la Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 novembre 2010; P. CONSORTI, *La nuova disciplina del matrimonio degli stranieri alla luce del pacchetto sicurezza. I suoi riflessi sul matrimonio concordatario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), febbraio 2011; P. BONETTI - L. OLIVETTI, *Acquisto della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con cittadino italiano*, in *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*, 18 febbraio 2012.

(2) Per un'introduzione generale in materia di cittadinanza, *ex multis*, R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2016, pp. 24-27.

Tra le più significative novità introdotte rispetto alla previgente disciplina legislativa hanno suscitato particolare interesse il raddoppio dei termini necessari per l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dell'istante coniuge straniero risiedente in Italia con prole (termine passato da sei mesi ad un anno) e la stessa quadruplicazione del termine in caso di matrimonio senza prole (il cui termine è stato allungato dai sei mesi previsti dalla previgente disciplina ai due anni richiesti sotto l'attuale regime normativo).

Ancora più nel dettaglio, in merito alla disciplina del profilo attinente all'esercizio delle competenze amministrative in materia di concessione della cittadinanza per matrimonio giova evidenziare come - soprattutto a seguito della preziosa e chiarificatrice Direttiva del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2012 - la titolarità ad adottare il provvedimento concessorio, ovvero di diniego della cittadinanza, nei confronti dei richiedenti stranieri coniugati con cittadini italiani spetti, in via generale, all'Ufficio di Prefettura territorialmente competente, sebbene tuttavia - ed è qui, si badi, è stata la vera grande novità amministrativa introdotta - la competenza è radicata in capo al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione qualora il coniuge straniero avesse la propria residenza all'estero, mentre, invece, nella peculiare ipotesi in cui dovesse emergere nell'istruttoria del procedimento di concessione la sussistenza di valutazioni inerenti alla sicurezza della Repubblica allora la titolarità del potere di adozione del provvedimento concessorio - ovvero sia dell'opposto diniego di concessione - spetterà direttamente al Ministero dell'Interno, che interverrà con decreto motivato, emanato su conforme parere - obbligatorio e vincolante - del Consiglio di Stato.

Naturalmente le differenze in materia di disciplina amministrativa in punto di concessione della cittadinanza per matrimonio nei confronti di stranieri coniugati con cittadini italiani non si radicano soltanto nella differente ripartizione di competenze fra Ufficio territoriale di Governo, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ed il Ministero dell'Interno, quanto, soprattutto, nella diversa (pregnante) natura dei poteri amministrativi sottesi alla

---

(3) Per il vero - sebbene non sia stata sostanzialmente ritoccata la disciplina contemplata in punto di diniego della cittadinanza per motivi di sicurezza della Repubblica (salva, però, l'importante soppressione del previgente termine di due anni entro il quale il Ministero dell'Interno avrebbe dovuto emanare il decreto di rigetto dell'istanza di concessione della cittadinanza; sicché, ad oggi, non esiste un termine temporale preclusivo per l'adozione del relativo provvedimento di rigetto qualora adottato per motivi di sicurezza) - l'articolo 14 del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, - rubricato "*Disposizioni in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza*" - ha significativamente novellato la legge del 5 febbraio 1992, n. 91, nella parte in cui ha introdotto le disposizioni di cui ai nuovi articoli 9-ter e 10-bis; che, rispettivamente, hanno (da un lato) allungato il termine per la definizione e la conclusione del procedimento in materia di acquisizione della cittadinanza italiana (fissato attualmente in quarantotto mesi dalla data di presentazione della domanda) e (dall'altro lato) prescritto la 'nuova', importante, misura di revoca della cittadinanza, ottenuta per concessione, in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4, del codice di procedura penale, nonché per i gravi reati di cui agli articoli 270 ter e *quinquies* del codice penale.

concreta adozione del provvedimento di concessione - ovvero del suo diniego - di cittadinanza.

Mentre, infatti, tanto la Prefettura quanto il Dipartimento per le libertà civili sono ‘vincolati’ per l’adozione del provvedimento alla verifica della persistenza del vincolo matrimoniale tra straniero e cittadino italiano, dell’assenza di una eventuale separazione legale, nonché alla oggettiva verifica della mancanza di condanne penali in capo al richiedente la cittadinanza, il Ministero dell’Interno, invece, è competente a compiere delle pregnanti, e soggettive, valutazioni in merito alla peculiare sussistenza di comprovati (o comprovabili) motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, con l’esercizio, vale a dire, di una discrezionalità amministrativa amplissima, posto che - come efficacemente ricostruito in dottrina (4) - «[...] *la consolidata giurisprudenza amministrativa riconosce come atto discrezionale l’atto concessorio (o denegatorio) di cittadinanza [per motivi di sicurezza] perché costituisce atto di c.d. “alta amministrazione”*» (C.d.S., sez. VI, 4862/2010)» (5).

Detto in altri termini - e come, per altro, approfondito da altra parte della dottrina (6) - nel caso di istanza per l’acquisizione della cittadinanza italiana per matrimonio si deve ritenere - così come, del resto, autorevolmente affermato, in sede consultiva, dallo stesso Consiglio di Stato, in Adunanza Generale (7) - che il coniuge straniero del cittadino italiano sia titolare, in via generale, di un vero e proprio diritto soggettivo all’emanazione del decreto di concessione, ma che, tuttavia, tale posizione giuridica soggettiva affievolisca ad un mero interesse legittimo allorché si venga ad essere in presenza dell’esercizio, da parte dell’Amministrazione pubblica, di poteri discrezionali legati alle valutazioni dell’esistenza o meno dei motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, opportunamente ostativi, nei singoli casi di specie, all’acquisto della cittadinanza (8).

Pertanto se il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana per matrimonio posto in essere dall’Ufficio di Prefettura, nonché dal Dipartimento per le libertà civili, deve considerarsi come un vero e proprio provvedimento vincolato alla verifica oggettiva della sussistenza dei requisiti fissati *ex lege*, l’esercizio dei poteri di cui è direttamente titolare il Ministero dell’Interno corrisponde, piuttosto, all’adozione di un provvedimento di natura altamente discrezionale e, più esattamente, inquadrabile, di preciso, come un tipico ‘atto di alta amministrazione’.

---

(4) G. PITARO, *Svolta del Consiglio di Stato sull’acquisto della cittadinanza*, in *Diritto.it*, 5 giugno 2013.

(5) G. PITARO, *Svolta del Consiglio di Stato sull’acquisto della cittadinanza*, in *Diritto.it*, 5 giugno 2013.

(6) L. TRIA, *IUS SOLI IUS SANGUINIS. L’acquisto della cittadinanza in Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, Svizzera, Irlanda*, Padova, 2014.

(7) Cons. St., Ad. gen., parere 10 giugno 1999, n. 7.

(8) Sul punto vi è, peraltro, una risalente pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. un., 27 gennaio 1995, n. 1000.

Gli atti di alta amministrazione, infatti, sono configurabili come una peculiare categoria di atti posti in posizione intermedia fra i provvedimenti amministrativi e gli atti politici.

Autorevole dottrina ha definito l'atto di alta amministrazione come un provvedimento di 'suprema direzione' della pubblica amministrazione, di raccordo, vale a dire, della funzione costituzionale d'indirizzo politico con quella squisitamente amministrativa (9).

Ebbene, la *ratio* del provvedimento di diniego della concessione dello status di cittadino per motivi di sicurezza della Repubblica è, infatti, da rinvenire proprio nel necessario raccordo tra le 'classiche' funzioni amministrative in materia di cittadinanza e la delicata attuazione dell'indirizzo politico di Governo preordinato al fondamentale perseguimento dell'interesse pubblico della *salus rei publicae* (10).

Ora, il provvedimento di alta amministrazione è, invero, un atto dalla indiscutibile e peculiare natura ibrida (11): posto che - da un lato - non è di sicuro esente dal profilo delle conseguenze proprie della responsabilità politica (nonché di un potenziale controllo di merito in sede politica), mentre - dall'altro lato - l'atto è sottoponibile al sindacato giurisdizionale di legittimità del Giudice Amministrativo (12); seppur nei precisi limiti di un controllo di natura 'estrinseca'.

Un classico esempio di atto di alta amministrazione è configurabile nella deliberazione con la quale il Consiglio dei ministri decida di richiedere la registrazione «con riserva» (13) di un provvedimento alla Corte dei Conti (14).

La giurisprudenza amministrativa, del resto, fa ampio riferimento a questa categoria d'atti: ora per sottolinearne l'ampia discrezionalità - così da andare a sottrarli al relativo sindacato giurisdizionale - ora per negarne la natura di atto politico e, quindi, ammetterne il ricorso giurisdizionale contro di essi (15).

Naturalmente - si badi - dall'inquadramento giuridico del provvedimento

(9) S. CASSESE, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 324.

(10) Per degli utili spunti sulla fondamentale cura della *salus rei publicae*, N. GARBELLINI, *La salus rei publicae alla prova*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2011, pp. 405-408.

(11) Per una sintetica, quanto piuttosto efficace, analisi in merito alla categoria degli 'atti di alta amministrazione', S. TARULLO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017, pp. 258-259.

(12) Sul sindacato giurisdizionale esercitabile nei confronti degli atti di alta amministrazione appare utile rinviare a quanto presente in U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato: tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994, p. 232.

(13) Sulla richiesta motivata da parte del Consiglio dei ministri di 'registrazione con riserva' alla Corte dei Conti si veda, *ex multis*, R. CHIEPPA - R. GIOVAGNOLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2017, pp. 691 ss.

(14) Art. 25 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214. In particolare, per degli utili approfondimenti sul punto, nonché più diffusamente sul rapporto politica - amministrazione, F. TIGANO, *Atto politico, atto di alta amministrazione ed atto amministrativo: nozione e caratteri*, in S. COGNETTI - A. CONTIERI - S. LICCIARDELLI - F. MANGANARO - S. PERONGINI - F. SAIITA (a cura di), *Percorsi di Diritto amministrativo*, Torino, 2014, pp. 65 ss.

(15) Rispettivamente Cons. St., sez. IV, 1 settembre 1998, n. 1139 e Cons. St., sez. VI, 4 aprile 1997, n. 553.

del diniego di concessione della cittadinanza italiana per la sussistenza di comprovati motivi di sicurezza della Repubblica come un ‘atto di alta amministrazione’ non possono che discendere, inevitabilmente, pregnanti conseguenze sul piano processuale: si tratterà, infatti, di un provvedimento cui sono certamente sottese delle tipiche valutazioni legate ad apprezzamenti di natura tecnica posti a valle di una decisione d’opportunità politico-amministrativa (16) altamente discrezionale, sicché il sindacato giurisdizionale da parte del Giudice Amministrativo si arresterà, pertanto, ad un controllo di natura estrinseca (17) e formale, nei limiti, cioè, di una verifica incentrata unicamente sull’astratta coerenza delle valutazioni compiute per la concreta adozione dell’atto, nonché sulla plausibilità e ragionevolezza della decisione adottata.

Ne discende che, di conseguenza, la motivazione del provvedimento *de quibus*, stante l’amplissima discrezionalità ad esso sottesa, non necessita neppure di una stringente e dettagliata estrinsecazione dei fatti e delle singole circostanze apprezzate nel corso del procedimento istruttorio, essendo sufficiente - per non mortificare le indagini sottese alla preziosa attività informativa per la sicurezza della Repubblica - che sia fatto un ‘generico’ riferimento alla seria sussistenza di comprovati (o comprovabili) motivi di pericolo per la sicurezza della Repubblica.

## 2. *L’estensiva interpretazione evolutiva dell’elemento normativo della sicurezza della Repubblica.*

L’art. 6, comma 1, lett. c), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 - legge rubricata “*Nuove norme sulla cittadinanza*” - prescrive che l’acquisto della cittadinanza per matrimonio (ai sensi di quanto disposto dall’art. 5 della stessa legge) sia precluso allorché si realizzi: «*la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica*».

---

(16) L’amplissima discrezionalità riconosciuta all’Amministrazione pubblica nel corso del procedimento di rigetto della domanda di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza si esplica, infatti, in un potere valutativo che: «[...] *si traduce in un apprezzamento di opportunità circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, sulla base di un complesso di circostanze, atte a dimostrare l’integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e [soprattutto] di irrepremissibilità della condotta*», in questi precisi termini si è pronunciato il TAR Lazio, sez. I *Ter*, 5 gennaio 2017, n. 158, che, per altro, ha fatto propria una risalente e consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato (in particolare, Cons. St., sez. VI, 26 gennaio 2010, n. 282; Cons. St., sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913). Più di recente, ed a conferma di questo consolidato orientamento, TAR Lazio, sez. seconda *quater*, 10 aprile 2014, n. 4416; TAR Lazio, sez. I *ter*, 15 gennaio 2018, n. 421; TAR Lazio, sez. I *ter*, 2 febbraio 2018, n. 1289; TAR Lazio, sez. I *ter*, 14 marzo 2018, n. 2907; TAR Lazio, sez. seconda *quater*, 28 maggio 2018, n. 6007.

(17) Per la formulazione teorica dei termini di riferimento sottesi all’esercizio del sindacato “*ab externo*” - c.d. estrinseco - che il Giudice Amministrativo può compiere in merito alla coerenza logica nonché all’eventuale carenza di ragionevolezza nei presupposti per l’adozione di un provvedimento amministrativo si veda, *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 23 aprile 2009, n. 2199; per approfondimenti in dottrina sul sindacato estrinseco, *ex multis*, F.G. SCOCA, *Giustizia Amministrativa*, Torino, 2013, pp. 99 ss.

Si tratta, a ben riflettere, di una preclusione particolarmente rilevante, soprattutto se riletta alla luce della stessa frenetica ‘evoluzione storica’ della portata applicativa della nozione di sicurezza della Repubblica (18), nonché, specialmente, a fronte dei più recenti - ed incandescenti - dibattiti di ‘politica del diritto’ sulle scelte inerenti alla (delicata) materia dell’immigrazione e delle sue connesse, possibili, ‘influenze’ (19) sul modo stesso di atteggiarsi del diritto vivente (20): sia sotto il profilo interno all’ordinamento italiano che sul piano proprio del diritto dell’Unione europea.

È incontrovertibile, in ogni caso, che l’elemento normativo della sicurezza della Repubblica - quale fondamentale presupposto applicativo per i casi di esclusione della concessione del diritto di cittadinanza italiana - abbia subito negli anni più recenti un’impensabile dilatazione del proprio regime giuridico; il che sia sul versante della sua applicazione oggettiva che sotto il profilo dei soggetti pericolosi per la sicurezza della Repubblica.

Oggettivamente, infatti, il regime delle misure amministrative riconducibili alla tutela della sicurezza della Repubblica non è più solo limitato ad essere applicato al classico conflitto tra Stati in competizione, ed alle logiche statuali, posto che, sfortunatamente, a partire dalla triste data dell’11 settembre del 2001, il panorama delle minacce alla sicurezza interna ed internazionale è andato arricchendosi di una nuovissima forma di conflitto (21), meglio definibile come una sorta di nuovo ‘conflitto asimmetrico’ tra gli Stati occidentali ed il sedicente, nonché ibrido, *ISIS* (22); ciò sebbene - appare qui utile puntualizzare sotto il profilo dogmatico - l’attacco terroristico non possa, di per sé, assolutamente ricondursi per il diritto internazionale a forme di un legittimo conflitto.

---

(18) Appare significativo il rimandare, sul punto, a quanto preziosamente e recentemente ricostruito in M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Napoli, 2017.

(19) Appaiono significativamente utili i preziosi spunti di riflessione acutamente sviluppati nel contributo di D. ANSELMO, *La cittadinanza tra teoria e prassi. Brevi riflessioni a partire dalla giurisprudenza amministrativa italiana*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 1/2016, pp. 116-131.

(20) Può risultare prezioso quanto sinteticamente analizzato da G. CAMPESI, *Immigrazione: da questione sociale a minaccia per la sicurezza*, in *Dossier. Emergenza immigrati: da Lampedusa a Bruxelles*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 23 ottobre 2013.

(21) «*Il delicato scenario degli equilibri globali risulta [oggi] fortemente perturbato dalla capillare diffusione del terrorismo di matrice jihadista che, grazie al suo impatto mediatico ed alla sua capacità di attrarre nuovi adepti tramite il canale digitale, è riuscito, soprattutto a partire dal 2014, a destabilizzare i sistemi d’intelligence a livello internazionale. All’evanescente affermazione del messaggio terroristico corrisponde, pertanto, una proliferazione territoriale di attentati (realizzati non solo dallo Stato Islamico, meglio noto come IS o Da’ish, ma anche dal Fronte Al-Nusrah e da cellule connesse ad Al Qaeda), che invitano gli Stati a coordinarsi al fine di salvaguardare il fondamentale interesse alla sicurezza nazionale ed internazionale*», C. CASIELLO, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2017, p. 341.

(22) Per un approfondito inquadramento del fenomeno, e del suo complessivo sviluppo storico, A. VEDASCHI, *Da al-Qā’ida all’IS: il terrorismo internazionale “si è fatto” Stato?*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2016, pp. 41-80.

Ciò nonostante si è, di fatto, verificato che, all'indomani degli attentati del 13 novembre 2015 di Parigi, la Francia abbia ufficialmente dichiarato di essere stata oggetto di una "aggressione armata" da parte del sedicente Stato Islamico ed abbia, a propria volta, agito in legittima difesa contro le strutture militari e governative presenti nel territorio controllato dall'*ISIS*.

La qualificazione come "aggressione armata" degli attentati avvenuti a Parigi il 13 novembre 2015, per altro, è stata anche fatta propria da tutti gli Stati membri dell'Ue (23), che, per la prima volta, hanno attivato il meccanismo di assistenza contemplato dall'articolo 42, paragrafo 7, del Trattato sull'Unione: trattasi - come è noto - del meccanismo difensivo avente quale presupposto l'esistenza di un attacco armato, ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite (24).

Anche il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite - con risoluzione 2249 (2015) (25) - ha invitato le Alte Parti Contraenti ad adottare qualsiasi misura compatibile con il diritto internazionale, nonché necessaria, al fine di prevenire e reprimere attentati terroristici.

Ora, al di là dell'esatta qualificazione giuridica degli attentati di matrice islamica (per cui sarebbe utile, ad onor del vero, un'attenta trattazione *ad hoc*), è pressoché innegabile che sul piano ordinamentale interno, concernente, cioè, il regime oggettivo delle misure amministrative poste a tutela della sicurezza della Repubblica, qualcosa sia cambiato rispetto al passato, se non altro perché attualmente le minacce per la *salus rei publicae* possono, pericolosamente, provenire non più soltanto da potenziali Stati nemici bensì addirittura da singole persone fisiche affiliate ad un'organizzazione para-statale (26) (come è tristemente accaduto per i casi dei cosiddetti *foreign fighters* dell'*ISIS*); del resto si rinvencono, sul punto, numerose, sfortunate, dimostrazioni negli episodi degli attentati programmati ed eseguiti in casa di Francia, Belgio e Germania.

Quanto si qui detto, per altro, costituisce, a ben riflettere, il vero e proprio retroterra storico e culturale (ma specialmente politico) che ha condotto il fondamentale elemento normativo della sicurezza della Repubblica a subire, in modo latente, sotto il profilo del diritto giurisprudenziale vivente un'inevitabile

---

(23) Ancora più diffusamente e per una sintetica riflessione sul tema della sicurezza nazionale in seno all'Unione europea, F. BIONDI DAL MONTE, *Terrorismo, ordine pubblico e sicurezza nazionale nell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 788-791.

(24) Si veda, in particolare, il comunicato finale del Consiglio dell'Unione europea - riunito a livello di ministri degli esteri - del 16 e del 17 novembre del 2015.

(25) Per una chiara e brillante ricostruzione dei termini sottesi alla risoluzione n. 2249 (2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si rimanda, *ex multis*, a quanto sviluppato in R. NIGRO, *La risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 2249 (2015) e la legittimità dell'uso della forza contro l'ISIS in base al diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2016, pp. 137-156.

(26) E. MAZZANTI, *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1/2017, pp. 26-43.

estensiva interpretazione evolutiva (il che secondo il ‘classico’ criterio ermeneutico dell’interpretazione storico-normativa (27)) anche sul piano più propriamente soggettivo: non si devono, infatti, trascurare - soprattutto a partire dall’entrata in vigore della legge n. 124 del 3 agosto 2007 (rubricata “*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*”) e, poi, passando per la legge n. 133 del 7 agosto 2012 (rubricata “*Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto*”), fino al più recente D.lgs. 18 maggio 2018, n. 65 (sotto la rubrica di “*Attuazione della direttiva Ue 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell’Unione*”) - i contenuti di tutti quei puntuali interventi normativi, succedutisi fin ora nel tempo, che hanno copiosamente arricchito e meglio precisato gli ‘elementi costitutivi’ della (invero alquanto ‘rarefatta’) nozione di sicurezza della Repubblica (28), con l’introduzione, fra le altre cose, di una fitta e penetrante disciplina legislativa per l’esercizio delle attività amministrative (*ad hoc*) finalizzate alla prevenzione nonché, soprattutto, al controllo delle ‘fonti’ di pericolo provenienti tanto da singole persone fisiche simpatizzanti ovverosia militanti presso le disparate cellule terroristiche - nate e sviluppatesi sul territorio europeo - quanto, per altro, dai ‘nuovi’ potenziali attacchi cibernetici pericolosamente oggi provenienti persino da isolati soggetti privati comodamente seduti dinanzi al computer di casa propria (29); in questo senso, per di più, la sussistenza di comprovati (o comprovabili) motivi inerenti

---

(27) L’interpretazione di carattere storico-normativa può dirsi essere stata teorizzata, in dottrina, da A. D’ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973; più di recente A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15-24.

(28) Occorre, tuttavia, mettere debitamente in guardia dalle pericolose ambiguità sottese all’uso del concetto (invero piuttosto evanescente) della ‘sicurezza’, posto che, di per sé, non è raro che una stessa fattispecie concreta possa essere contemporaneamente sussunta sotto le sovrapponibili (ma distinte) nozioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o della sicurezza nazionale; si tratta, per il vero, di differenze significative, non solo sul piano squisitamente teorico quanto, soprattutto, sotto il profilo propriamente applicativo. Il tema, per la sua complessità, meriterebbe un’adeguata sede di trattazione *ad hoc*; sia qui consentito soltanto il riferimento, *ex multis*, agli approfondimenti sviluppati in un prezioso, quanto piuttosto recente, volume di studio su codeste tematiche, A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza*, Santarcangelo di Romagna, 2014.

In particolare, per quello che involge il diniego della concessione della cittadinanza per matrimonio nei casi di sussistenza dei (comprovati o comprovabili) motivi di sicurezza, giova puntualizzare che l’art. 6, comma 1, lett. c), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 faccia espresso riferimento alla nozione di «*sicurezza della Repubblica*», con il richiamo, dunque, ad un ‘elemento costitutivo’, *ratione materiae*, della sicurezza nazionale, ex art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (sul “*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*”), che dispone proprio che: «*Sono coperti da segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all’integrità della Repubblica [...]*».

(29) Per utili approfondimenti sul punto A. SOI, *L’intelligence italiana a sette anni dalla riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 8/2014, 3 settembre 2014.



alla sicurezza della Repubblica potrebbe essere persino pericolosamente riscontrata nella potenziale dannosità degli stranieri ‘svincolati’ dalla stessa stretta affiliazione ad organizzazioni terroristiche (i così detti lupi solitari).

È evidente, pertanto, sulla scorta di queste premesse come la giurisprudenza amministrativa sviluppatasi nel solco dei nuovi accadimenti storici, nonché dell’evoluzione dei più recenti (e, per il vero, piuttosto ‘frenetici’) provvedimenti normativi in materia di sicurezza, abbia riconosciuto all’Amministrazione pubblica debitamente preposta alla cura della *salus rei publicae* degli ‘amplissimi margini di discrezionalità’ in punto di concessione della cittadinanza italiana per matrimonio, una discrezionalità riconducibile all’alveo della così detta discrezionalità tecnica (30); più propriamente configurabile, nel caso in esame, come una concreta esplicitazione di apprezzamenti tecnici finalizzati a permettere il più sereno e sicuro esercizio dei poteri di valutazione dei singoli requisiti necessari per l’acquisto della cittadinanza italiana, nonché, specialmente, degli elementi preclusivi della stessa allorché sia in gioco, per l’appunto, la sicurezza della Repubblica.

Emblematiche sono risultate soprattutto quattro recentissime e ravvicinate pronunce del Consiglio di Stato (31), in cui, in modo particolare, il Supremo Consesso amministrativo ha tenuto energicamente a ribadire proprio che la valutazione sottostante all’adozione del provvedimento di diniego della concessione di cittadinanza per matrimonio nell’ipotesi di sussistenza procedimentale dei motivi di sicurezza costituisca un provvedimento dalla natura ampiamente discrezionale, nonché propriamente subordinato al concreto accertamento della necessaria considerazione delle condizioni tecniche per tutelare l’interesse collettivo della sicurezza della Repubblica, alla cui concreta salvaguardia è finalizzato - nel caso di concessione qui in esame - l’esercizio dello stesso potere della concessione della cittadinanza italiana.

Anche per queste rilevanti ragioni, dunque, la giurisprudenza amministrativa è oggi ferma nell’individuare la *ratio iuris* del provvedimento di diniego della concessione costitutiva (32) dello *status* di cittadino italiano per

---

(30) Appare significativo il rinvio a quanto efficacemente puntualizzato nel prezioso nonché recentissimo approfondimento di M. INTERLANDI, *Fenomeni migratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, 2018, pp. 169 ss. In cui l’Autrice richiama, con riferimento al tema della discrezionalità tecnica (per il vero ampiamente indagato in dottrina), una risalente quanto piuttosto consolidata posizione dottrina, M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939; D. DEPRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; V. PARISIO, *Potere discrezionale e controllo giudiziale*, Milano, 1998; L.R. PERFETTI, *Ancora sul sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica*, in *Foro Amministrativo*, n. 2/2002, pp. 442 ss.

(31) In ordine progressivo, Cons. St., sez. I, Adunanza di sezione - parere reso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - del 21 dicembre 2017, n. 2666; Cons. St., sez. III, 25 gennaio 2018, n. 519; Cons. St., sez. III, 29 maggio 2018, n. 3206; Cons. St., sez. I *Ter*, 18 giugno 2018, n. 6836. Da ultimo, ancora più di recente ed a consolidamento dello stesso orientamento giurisprudenziale, TAR Lazio, sez. I *Ter*, 5 luglio 2018, n. 7484.

(32) Per approfondimenti in dottrina sui provvedimenti concessori, nonché sulle differenze tra

motivi di sicurezza nella cura dell'interesse collettivo e supremo della protezione e difesa della Repubblica e non già - evidentemente - in quello, puramente egoistico ed individuale, del richiedente la cittadinanza; coerentemente, del resto, con quel consolidato orientamento in dottrina - si potrebbe dire risalente alla tesi sviluppata, più in generale, dall'Oreste Ranalletti (33) - secondo cui i provvedimenti amministrativi di concessione devono perseguire: *«prioritariamente l'interesse pubblico (che assume il ruolo d'interesse principale da realizzare) mentre l'interesse privato può trovare soddisfazione solo ove non contrasti con l'interesse pubblico»* (34).

In particolare, preme qui sottolineare come il Consiglio di Stato abbia 'giustificato' ed argomentato il proprio consolidato *trend* d'interpretazione giurisprudenziale estensiva dell'elemento normativo inerente ai comprovabili motivi di sicurezza della Repubblica sulla base dell'autorevole e fondamentale orientamento giurisprudenziale della stessa Corte costituzionale che, in più occasioni (e sin a partire dagli anni '70), ha avuto modo di puntualizzare proprio che: *«la sicurezza interna ed esterna dello Stato costituisce interesse essenziale ed insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro»* (35).

Su questi presupposti il *trend* delle decisioni del Giudice Amministrativo può dirsi, ad oggi, cristallizzato, specie nel ritenere assolutamente legittimi i dinieghi dell'Amministrazione pubblica sulla base di semplici motivazioni indicanti il riferimento alla mera sussistenza dei motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica; senza la necessità, dunque, di una stringente motivazione, posto che l'esclusione della concessione dello *status* di cittadino italiano per motivazioni attinenti alla sicurezza della Repubblica presuppone l'esercizio di valutazioni e di stringenti apprezzamenti di carattere 'tecnico' non affatto sindacabili nel merito dal Giudice Amministrativo, se non per quelle residuali, ed evidenti, ipotesi di manifesta irragionevolezza ed illogicità della motivazione.

Per altro, giova, altresì, puntualizzare che la motivazione del provvedimento di diniego della concessione di cittadinanza italiana per motivi di sicu-

---

concessione costitutiva e concessione traslativa, *ex multis*, e senza alcuna pretesa di esaustività, P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972; E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2011, pp. 346-350; S. TARULLO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna, 2017, pp. 303-307. Per un collegamento tra il provvedimento amministrativo di concessione e le 'politiche del diritto' sulla cittadinanza, F. OLIVIERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, nn. 1-2/2014, pp. 99-120.

(33) O. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1894; O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Roma-Firenze, 1894-1897; O. RANELLETTI, *Principi di Diritto Amministrativo*, Napoli, 1912.

(34) S. TARULLO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna, 2017, p. 307.

(35) Cons. St., sez. III, 25 gennaio 2018, n. 519; in cui, segnatamente, il Giudice Amministrativo richiama una risalente, quanto mai superata, pronuncia della Consulta: Corte cost., 10 aprile 1998, n. 110, par. 5 del Considerato in diritto.

rezza non potrebbe mai - a rigore di stretta e pura logica (ed al di là dei 'cristallizzati' limiti di sindacabilità propri del Giudice Amministrativo) - riportare analiticamente notizie o 'fonti' che potessero, in qualche modo, andare a compromettere l'attività informativa (di carattere preventivo e di controllo) degli organi preposti alla cura della sicurezza della Repubblica.

È questo, invero, il cuore dell'articolata disciplina sottesa al diniego di concessione della cittadinanza per motivi di sicurezza della Repubblica: viene in essere, cioè, un delicato bilanciamento tra l'interesse pubblico, e supremo, della sicurezza della Repubblica ed i fondamentali principi amministrativi del giusto procedimento e del necessario rispetto del contraddittorio nei confronti del privato soggetto istante, "sospettato" di compromettere potenzialmente la *salus rei publicae* e titolare, del resto, di un interesse legittimo pretensivo al riconoscimento del *status* di cittadino italiano e, soprattutto, delle fondamentali garanzie, costituzionalmente contemplate, del giusto processo dinanzi al Giudice Amministrativo, *ex artt.* 24, 111 e 113 della Costituzione.

Si tratta, come appare evidente, di un delicato bilanciamento, in ogni caso propendente da anni per la tutela dell'interesse collettivo e supremo della sicurezza della Repubblica, posto che la Consulta - e senza mai alcuna soluzione di continuità nella propria giurisprudenza - non ha per nulla avuto dubbi nel considerare prevalente il: «*il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e - al limite - alla stessa sua sopravvivenza.*

*Interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico, che trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell'art. 52, che proclama la difesa della Patria sacro dovere del cittadino»* (36).

Ciò posto, ed a ben riflettere, è stata pressoché inevitabile la progressiva (e dilagante) dilatazione nella giurisprudenza amministrativa dell'applicabilità dei 'presupposti' del regime giuridico sotteso alle misure di prevenzione e di lotta alle nuove forme di terrorismo e di pericolo per la sicurezza della Repubblica: in questo senso, pertanto, il provvedimento di diniego della cittadinanza italiana per matrimonio a causa dei motivi ostativi alla sicurezza della Repubblica ha visto una impensabile dilatazione interpretativa del concetto stesso di sicurezza, come una forma di risposta ermeneutica (adeguatrice ed evolutiva) ai recenti fenomeni dei *foreign fighters*, dei lupi solitari nonché, nondimeno, contro ogni 'nuova' ed inaspettata forma di spionaggio coperta dal vincolo matrimoniale.

Di certo è quasi impossibile, ad oggi, non notare come questo legittimo (e, forse, pur fisiologico) *trend* giurisprudenziale vada visibilmente a cozzare - tanto nella *ratio* della misura del diniego di cittadinanza (come tipico 'atto

---

(36) Corte cost., 14 aprile 1976, n. 82, par. 5 del Considerato in diritto.

di alta amministrazione’) quanto nella sua estensiva portata applicativa - con le tanto conclamate invocazioni - in dottrina come, pure, nella più generale opinione pubblica - per una introduzione legislativa ‘generalizzata’ del criterio dello *ius soli* come requisito per l’ottenimento della cittadinanza (37): il che va detto, se non altro, almeno per evitare l’imbarazzante (potenziale) paradosso che la cittadinanza italiana sia acquisita dal figlio (nato sul territorio italiano) di colui al quale sia stato, invece, legittimamente opposto un diniego di concessione della cittadinanza per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.

### 3. Conclusioni.

La nozione di sicurezza della Repubblica - con ogni suo problematico riflesso giuridico discendente dalle concrete garanzie del relativo, essenziale, soddisfacimento (38) - è andata, negli anni, sempre più estensivamente interpretata dalla giurisprudenza amministrativa, posto che, ad oggi, ‘i comprovati motivi di sicurezza’ costituiscono un legittimo, e pregnante, elemento normativo dirimente anche per il procedimento amministrativo di concessione della cittadinanza italiana per matrimonio: da un lato infatti - sotto il profilo provvedimentale - la dichiarata sussistenza dei motivi di sicurezza da parte dell’Amministrazione costituisce - *sic et simpliciter* - causa ostativa e di preclusione per l’acquisto dello *status* di cittadino, senza, cioè, che il Giudice Amministrativo possa esercitare alcun tipo di sindacato intrinseco sull’edizione dei poteri sottesi alle valutazioni proprie della discrezionalità tecnica con cui viene adottato il provvedimento; dall’altro lato - ovvero sotto il profilo squisitamente procedimentale - le esigenze di sicurezza della Repubblica costituiscono, al contempo, un legittimo quanto fondamentale limite per il diritto di contraddittorio del privato istante, nonché, specialmente, per la portata del fondamentale principio di trasparenza del procedimento amministrativo e del connesso diritto di accesso documentale del richiedente straniero (39).

Naturalmente non si devono coprire gli occhi rispetto alle potenziali e possibili criticità attinenti al tema dell’equilibrato bilanciamento dei valori tra

---

(37) Per un’utile lettura generale di inquadramento sul tema, *ex multis*, M.C. LOCCHI, *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2014, pp. 483-506.

(38) Per un’approfondita analisi sul ‘significato della sicurezza’ ed uno studio delle sue sfaccettature e dimensioni si rimanda, senza alcuna pretesa di esaustività, a T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, 2008; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, pp. 43 ss.

(39) Sulle potenziali contrapposizioni tra le esigenze sottese ai fondamentali principi di pubblicità e di trasparenza dell’ordinamento costituzionale e le contrapposte necessità di segretezza connesse ai fondamentali istituti del segreto di Stato e del segreto d’ufficio sia consenti il rinvio, *ex multis*, a quanto ricostruito in A. MITROTTI, *Brevi riflessioni sui caratteri comuni alle attività segretate nell’ordinamento costituzionale italiano, anche alla luce del bilanciamento con la libertà di manifestazione del pensiero*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2018.

sicurezza della Repubblica e tutela dei diritti individuali (40), un delicato bilanciamento, quest'ultimo, da dover realizzarsi *in primis* in sede legislativa nonché, in ultima e residuale battuta, dinanzi alla stessa Consulta (41).

Del resto, proprio la Corte costituzionale, dal canto suo, non ha mai esitato nel ritenere: «*la sicurezza interna ed esterna dello Stato [come un] interesse essenziale ed insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro in quanto tocca [...] l'esistenza dello Stato*» (42), di cui, ad onor del vero, la giurisdizione - ha puntualizzato sempre la Consulta - costituisce soltanto «*un aspetto*» (43), sicché deve considerarsi come assolutamente preliminare - proprio nell'ambito di un equilibrato bilanciamento dei valori coinvolti - la garanzia effettiva: «*[...] dell'esistenza, dell'integrità, nonché dell'assetto democratico [del nostro ordinamento costituzionale], valori che trovano espressione in un complesso di norme costituzionali, e particolarmente in quelle degli artt. 1, 5 e 52 Cost. (sentenza n. 110 del 1998; in prospettiva analoga, sentenze n. 106 del 2009, n. 86 del 1977 e n. 82 del 1976)*» (44).

È su questi presupposti di diritto costituzionale, dunque, che al Ministero dell'Interno è attribuito - *ex lege* - il pregnante potere di valutazione dei motivi inerenti alla pericolosità soggettiva degli stranieri richiedenti la cittadinanza italiana per matrimonio, proprio al fine di salvaguardare, appunto, l'esistenza, l'integrità e la conservazione stessa del nostro assetto democratico e della Repubblica: con l'attribuzione all'Amministrazione pubblica dell'Interno dell'esercizio di peculiari apprezzamenti tecnici tipicamente riconducibili ad un'amplicissima discrezionalità tecnica, propria, come già scritto, di un provvedimento che può ben definirsi come un vero e proprio atto di alta amministrazione.

Nel solco dell'autorevole giurisprudenza costituzionale, dell'evoluzione dei provvedimenti normativi in materia di sicurezza, nonché delle tristi problematiche connesse alle più recenti e massicce ondate dei flussi migratori (45) -

---

(40) Appare significativo rimandare a quanto brillantemente puntualizzato da R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 luglio 2007.

(41) Per una ricognizione generale sul punto, A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 2008, II, pp. 185 ss.; interessante è altresì - nell'ottica del bilanciamento tra sicurezza e segretezza, da un lato, e diritti fondamentali, dall'altro lato - quanto efficacemente ricostruito in A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 dicembre 2009.

(42) Corte cost., 24 maggio 1977, n. 86, par. 8 del Considerato in diritto; nello stesso senso - per altro senza soluzione di continuità - Corte cost., 10 aprile 1998, n. 110, par. 5 del Considerato in diritto; Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 40 par. 5 del Considerato in diritto; Corte cost., 13 febbraio 2014, n. 24, par. 5 del Considerato in diritto.

(43) Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 40, par. 5 del Considerato in diritto.

(44) Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 40, par. 5 del Considerato in diritto.

(45) Cfr. F. PITTAU, *Immigrazione e criminalità: cosa dicono i dati*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, n. 1/2010, pp. 119-126; E. STRINGHETTA, *Il legame tra diritto dell'immigrazione e sicurezza nazionale*, in [www.tesionline.it](http://www.tesionline.it).

posto che non è affatto escluso, per il vero, che dietro l'accoglimento dei migranti possano 'confondersi' dei potenziali terroristi (46) 'coperti' dal sopravvenuto velo del vincolo matrimoniale con un ignaro cittadino italiano - è così intervenuto il consolidato e pressoché (ormai) cristallizzato orientamento del Giudice Amministrativo in punto di diniego della concessione di cittadinanza per matrimonio nelle ipotesi di una sussistenza dei motivi di sicurezza: in ossequio al principio conclamante *Salus Rei Publicae suprema lex esto* (47) la giurisprudenza amministrativa ha oramai arrestato il proprio sindacato giurisdizionale di legittimità a semplici forme di mera verifica estrinseca e formale - limitata, cioè, al giudizio sull'astratta coerenza logica delle valutazioni compiute, nonché sulla plausibile ragionevolezza (ovvero manifesta irragionevolezza) della decisione - del provvedimento ed evitando, altresì, di richiedere alla stessa Amministrazione pubblica procedente stringenti motivazioni e delle specifiche estrinsecazioni circa i singoli fatti e le peculiari circostanze apprezzate nel corso del procedimento istruttorio; così da andare, in tal modo, il Giudice Amministrativo ad accontentarsi di semplici - e molto generiche - indicazioni da parte dell'Amministrazione sui comprovati motivi di sicurezza.

Il che, a ben riflettere, muove proprio dalla significativa *ratio iuris* - maturata, invero, in seno all'evolutive interpretazione estensiva dell'elemento normativo della sicurezza repubblicana - sottesa al provvedimento di diniego della cittadinanza per motivi di sicurezza (quale atto di alta amministrazione), posto che il rigetto della concessione deve intendersi come una decisione amministrativa in cui l'esercizio del potere concessorio della cittadinanza italiana deve essere assolutamente subordinato al soddisfacimento dell'interesse collettivo (48) della sicurezza nazionale: sicché le recenti sentenze del Consiglio di Stato (49) sembrerebbero aver definitivamente consacrato e cristallizzato - in materia di concessione della cittadinanza - il principio della prevalenza (as-

---

(46) G. CAMPESI, *Immigrazione: da questione sociale a minaccia per la sicurezza*, in *Dossier. Emergenza immigrati: da Lampedusa a Bruxelles*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 23 ottobre 2013; M. LOMBARDI, *Immigrazione e terrorismo*, in *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, Milano, 2015, pp. 253-260; E. STRINGHETTA, *Il legame tra diritto dell'immigrazione e sicurezza nazionale*, in [www.tesionline.it](http://www.tesionline.it); M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Napoli, 2017. Più diffusamente sul tema si rimanda a quanto più recentemente sviluppato nel volume di AA.VV., *Immigrazione e Terrorismo*, in I. GIULIANI - E. PALMISANO (a cura di), *Rivista NOUS*, n. 1/2018.

(47) Il brocardo, come sarà noto, risale a Marco Tullio Cicerone, più precisamente consacrato nel suo *De Legibus* (3,8), IV. Per un'attuale ed attenta rivisitazione del principio in chiave pubblicistica, appare utile il rimando a V. TEOTONICO, *La scienza giuridica tra esigenze di innovazione e continuità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

(48) È copiosa la recente giurisprudenza amministrativa sul punto, si rimanda in particolare al Cons. St., sez. I, Adunanza di sezione - parere reso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - del 21 dicembre 2017, n. 2666; Cons. St., sez. III, 25 gennaio 2018, n. 519; Cons. St., sez. III, 29 maggio 2018, n. 3206; Cons. St., sez. I Ter, 18 giugno 2018, n. 6836. Da ultimo, ancora più di recente ed a consolidamento dello stesso orientamento giurisprudenziale, TAR Lazio, sez. I Ter, 5 luglio 2018, n. 7484.

soluta) della fondamentale finalità pubblica di garanzia e tutela della sicurezza della Repubblica nonché, soprattutto, della strumentale ‘salvaguardia’ della funzionalità propria (sotto il profilo, cioè, dei principi di efficacia ed efficienza) delle connesse, e preziose, attività amministrative di prevenzione, contrasto e di controllo dei soggetti potenzialmente pericolosi per la sicurezza nazionale; delle attività - quelle suindicate - che, come sarà ben noto, vengono preziosamente esercitate, in generale, dagli organi preposti alla sicurezza ed all’ordine pubblico, nonché, specialmente (*ratione materiae*), dal Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (50), cui compete, fondamentalmente, ‘produrre’ il ‘nocciolo duro’ (inevitabilmente avvinto, in sé, di segretezza) del materiale istruttorio necessario per il completo sereno ed adeguato apprezzamento tecnico che l’Amministrazione pubblica procedente (*rectius* il Ministero dell’Interno) è chiamata, concretamente, a dover compiere per valutare la sussistenza, nel caso specifico, dei comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, preclusivi - per l’appunto - dell’ottenimento della concessione della cittadinanza italiana.

---

(49) Cons. St., sez. III, 25 gennaio 2018, n. 519; Cons. St., sez. III, 29 maggio 2018, n. 3206; Cons. St., sez. I *Ter*, 18 giugno 2018, n. 6836.

(50) In questi precisi termini soprattutto il Supremo Consesso amministrativo, Cons. St., sez. III, 25 gennaio 2018, n. 519; Cons. St., sez. III, 29 maggio 2018, n. 3206; Cons. St., sez. I *Ter*, 18 giugno 2018, n. 6836. La letteratura in merito al Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è davvero ampia, per questo - e senza alcuna pretesa di esaustività - siano consentiti soltanto gli utili e significativi richiami a C. MOSCA - G. SCANDONE - S. GAMBACURTA - M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, 2008; T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2008; T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 4/2009, pp. 959-992; M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell’ordinamento nazionale*, in *Il segreto di Stato. Evoluzioni normative e giurisprudenziali*, in *Quaderno di intelligence-Gnosis*, novembre 2011, pp. 9-25; A. VEDASCHI, *Extraordinary Renditions: esiste una giustizia transnazionale?*, in *Rivista Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2013, pp. 1255-1299; M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; A. SOI, *L’intelligence italiana a sette anni dalla riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 8/2014, 3 settembre 2014; E. RINALDI, *Arcana imperii, Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016; A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; M. CALIGIURI - M. VALENTINI, *Materiali di Intelligence, Dieci anni di studi 2007-2017*, Soveria Mannelli, 2018.