Termini per la conclusione del procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana

La normativa che regola il termine massimo per la conclusione dei procedimenti di richiesta della cittadinanza italiana è stata oggetto, negli ultimi anni, di numerose riforme. Se, inizialmente, infatti questo era pari a 730 giorni, nel 2018, con il D.l. 113/2018, è stato inserito all'interno della l. 91/92 l'art 9ter che, nella sua formulazione originale, prevedeva un termine pari a 48 mesi applicabile a tutti i procedimenti ancora in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

Nel 2020, tuttavia, tale norma è stata di nuovo modificata dall'art. 4 comma 5 del D.L. 130/2020, assumendo la sua formulazione attuale e prevedendo che "*Il termine di definizione dei procedimenti di cui agli articoli 5 e 9* ***è fissato in ventiquattro mesi prorogabili fino al massimo di trentasei mesi dalla data di presentazione della domanda***". L'art. 4, c. 6, del dl. 130/2020 ha anche introdotto un nuovo regime intertemporale stabilendo che tale nuovo termine si applichi esclusivamente alle domande presentate dopo il 21.12.2020, data di entrata in vigore della legge di conversione del dl 130.

Il legislatore, con l'ultima riforma appena menzionata, ha quindi introdotto un termine biennale prorogabile caso per caso. A tal proposito si richiede che il termine di 24 mesi per raggiungere legittimamente il limite massimo di 36 mesi **debba essere espressamente** prorogato dalla pubblica amministrazione. Occorre, quindi, che vi sia un provvedimento di proroga, che questo sia emanato tempestivamente, e quindi prima del termine di conclusione del procedimento, che sia motivato e, infine, comunicato all'interessato in modo da permettergli di far pervenire le sue eventuali osservazioni alla pubblica amministrazione.

La proroga infatti è **uno strumento specifico del diritto amministrativo** e sebbene la norma non fornisca alcuna ulteriore precisazione (neppure in merito ai motivi per cui può essere richiesta) è possibile definirla richiamando i principi già sviluppati in altri settori del diritto amministrativo (tra cui la disciplina del Codice degli appalti, all'art. 106 co. 1 dlgs 50/2016, e il Testo Unico sulle Espropriazioni per Pubblica Utilità)[1]. La giurisprudenza che si è formata in tale settore, e tra queste la decisione n. 758 del 2014 del TAR Catania, sottolinea come la **proroga sia uno strumento di carattere eccezionale** e "*le cause di forza maggiore devono non soltanto essere presenti ma essere altresì indicate nel provvedimento che dispone la proroga dei termini della procedura ablatoria; in assenza di esse, deve ritenersi vulnerato il principio di legalità*".

La necessità che vi sia un provvedimento di proroga per ciascun procedimento di richiesta di concessone della cittadinanza italiana risponde anche alla *ratio* della norma introdotta dal DL 130/2020. Per la prima volta (nonostante i numerosi cambiamenti nella disciplina sui termini

[1] articolo 13 co. 5: "L'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la proroga dei termini previsti dai commi 3 e 4 per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni. La proroga può essere disposta, anche d'ufficio, prima della scadenza del termine e per un periodo di tempo che non supera i due anni".

Progetto finanziato dal Citizens, Equality, Rights and Values Programme dell'Unione Europea

per la conclusione dei procedimenti di cittadinanza italiana), infatti, il legislatore non ha fissato un termine massimo sempre applicabile in ciascun procedimento ma ha introdotto la **possibilità di prorogare il termine minimo** introducendo quindi una forbice temporale entro cui i procedimenti di cittadinanza devono ritenersi conclusi. Si veda, infatti, in tal senso la relazione della camera dei Deputati alla conversione del DL 130/2020 reperibile a https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D20130b.Pdf.

Non solo. In assenza di una proroga esplicita il richiedente la cittadinanza italiana è costretto a considerare come termine di conclusione per il suo procedimento quello ordinario dei 24 mesi, alla scadenza dei quali l'unico modo per tutelare i suoi diritti è quello di agire in giudizio entro il termine di un anno dalla formazione del silenzio ex art. 31 co. 2. l. 104/2010 presentando un ricorso avverso il silenzio-inadempimento della Pubblica amministrazione.

L'art. 2 l. 241/1990, infatti, stabilisce che "*Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno* ***il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso***". Nel caso della domanda di cittadinanza il silenzio-inadempimento è particolarmente grave perché lesivo di un interesse legittimo del richiedente (cfr. TAR Napoli, Sez. V, n. 10245/2006) che il legislatore ha voluto tutelare prevedendo un termine per la definizione dell'istanza. Come affermato, infatti, dal Consiglio di Stato nella sentenza 429/2016, sebbene il termine fissato per la conclusione del procedimento di concessione della cittadinanza italiana non sia perentorio, questo "*non comporta affatto, tuttavia, che la sua violazione sia priva di qualsivoglia conseguenza giuridica (...) Al contrario, va affermato che* ***la condotta inerte o dilatoria dell'Amministrazione costituisce un fatto patologico anche a fronte di termini non perentori; fatto al quale l'Ordinamento impone che sia posto rimedio.***".

La giurisprudenza, inoltre, ha più volte affermato come sussista un **obbligo di pronunciarsi** con un provvedimento espresso entro il termine previsto dalla legge (Tar Lazio-Latina, Sentenza n. 539/2019 ma anche Tar Lazio – Roma, sentenza n. 2549/2022). A tal riguardo si osserva come, ancor prima dell'introduzione del termine di 24 mesi, prorogabili sino a 36, introdotto dal d.l.130/2020 e attualmente vigente, ovvero quando il termine per la concessione della cittadinanza italiana era di 730 giorni, la giurisprudenza amministrativa sosteneva che il ritardo "*costituisce un comportamento inerte ingiustificato*" (Tar Lazio–Roma sentenza n. 33280 dell'08.11.2010) in quanto il termine fissato dalla legge appare del tutto sufficiente per consentire all'Amministrazione di addivenire all'emanazione di un provvedimento espresso.