

**COMPETENZA: Giustizia amministrativa - Criterio dell'efficacia - Ratio - Rimessione all'Adunanza Plenaria - Cittadinanza italiana - Istanza - Declaratoria di inammissibilità - Tar competente.**

**Cons. Stato, Sez. III, ord. 15 febbraio 2021, n. 1407**

- in *Il Foro amministrativo*, 2, 2021, pag. 259 e ss.

“[...] si rimettono dunque d'ufficio all'Adunanza plenaria le seguenti questioni:

a) se la ratio sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., sia solo quella di temperare il c.d. criterio della sede e, cioè, finalizzata a radicare, secondo un più generale principio di prossimità, che presiede ad entrambi i criteri, e secondo una logica di decentramento, la competenza territoriale del Tribunale “periferico” in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un Tribunale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale di un altro Tribunale, o se interpretato e contrario esso, secondo una logica di accentramento, per converso determini anche un ampliamento, rispetto a quanto prevede l'art. 13, comma 3, c.p.a., della competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, quando l'atto sia adottato da un organo periferico dello Stato o da un amministrazione non statale, ma esplichino effetti diretti lesivi ultraregionali, non limitati o comunque non agevolmente circoscrivibili all'ambito territoriale esclusivo di una sola Regione;

b) se il decreto di inammissibilità dell'istanza finalizzata ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana, adottato dalla Prefettura, abbia effetti diretti limitati al solo ambito territoriale in cui ha sede la Prefettura o se esso invece, in quanto idoneo a interrompere il procedimento per la concessione della cittadinanza nonché ad incidere sullo status dell'interessato, esplichino gli stessi o analoghi effetti erga omnes e territorialmente illimitati che ha un decreto di rigetto della medesima istanza emesso in via centrale dal Ministero dell'Interno.

10.1. E tanto al fine di determinare definitivamente, come prescrive l'art. 16, comma 3, c.p.a., se, ai sensi dell'art. 13 c.p.a., sia competente a conoscere del ricorso il Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede la Prefettura, che ha emesso il decreto di inammissibilità, o invece il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma [...]”.

visto il regolamento di competenza proposto di ufficio dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno, che ha depositato il 9 febbraio 2021 la propria memoria difensiva;

visti tutti gli atti della causa;

visti gli artt. 15, comma 5, e 16, comma 3, c.p.a.;

visto l'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, conv. con mod. in l. n. 176 del 2020, nonché l'art. 4 del d.l. n. 28 del 2020, conv. con mod. in l. n. 70 del 2020;

relatore nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2021 il Consigliere Massimiliano Noccelli, mentre nessuno è comparso per le parti, che non hanno chiesto di discutere oralmente la causa da remoto;

1. L'odierno ricorrente, -OMISSIS-, cittadino -OMISSIS-, ha proposto alla Prefettura di Milano una istanza per la concessione della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), della l. n. 91 del 1992.

1.1. La Prefettura di Milano, con il provvedimento prot. -OMISSIS- del 10 marzo 2020, ha comunicato che l'istanza è stata rifiutata già in fase di protocollazione, senza procedere al suo inoltro al Ministero dell'Interno per la successiva fase istruttoria, perché priva di un elemento essenziale e, cioè, la legale residenza dello straniero dal 13 marzo 2014 al 19 giugno 2014, essendo stato questi cancellato per irreperibilità, e perché sarebbe stato autocertificato per il 2015 un reddito, pari ad € 13.280,00, ritenuto inferiore ai parametri richiesti in base al nucleo familiare dichiarato.

1.2. La Prefettura ha ribadito che l'istanza non sarebbe mai trasmigrata in fase istruttoria, in quanto non sarebbe possibile avviare alcuna valida istruttoria, a causa delle gravi mancanze imputabili al richiedente, e ha affermato che l'art. 10-*bis* della l. n. 241 del 1990 non sarebbe applicabile perché la comunicazione del preavviso di cui all'art. 10-*bis* è propedeutica ad un rigetto nel merito, a conclusione di una vera e propria istruttoria, che invece nel caso di specie, per le ragioni dette, non ha avuto luogo.

1.3. L'interessato ha proposto ricorso avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, contestando la legittimità del provvedimento prefettizio sotto diversi profili, e ne ha chiesto, previa sospensione, l'annullamento.

1.4. Il Ministero dell'Interno, costituitosi, ha chiesto di dichiarare in via preliminare l'incompetenza territoriale del Tribunale adito.

1.5. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, con l'ordinanza -OMISSIS- del 6 agosto 2020, si è dichiarato incompetente a conoscere la domanda del ricorrente, indicando il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, come competente a conoscere tale domanda e assegnando al ricorrente termine di trenta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza per la riassunzione della causa.

1.6. Secondo il Tribunale, infatti, non si sarebbe al cospetto di un provvedimento di diniego della cittadinanza, adottato dall'autorità centrale, ma di una decisione prefettizia di inammissibilità, che si esaurisce sul piano procedimentale, e non attribuisce né nega lo *status* di cittadino valido *erga omnes*, sicché non sussisterebbe alcuna ragione per giustificare la deroga alla competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, competente ai sensi dell'art. 13, comma 1, c.p.a.

1.7. Il ricorrente ha riassunto il giudizio avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, avanti al quale si è costituito il Ministero dell'Interno.

1.8. Con l'ordinanza -OMISSIS- del 29 ottobre 2020 il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, ritenendosi a sua volta incompetente a provvedere, ha richiesto a questo Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 15, comma 5, c.p.a., regolamento di competenza.

1.9. Secondo tale ordinanza, il provvedimento adottato dalla Prefettura di Milano sarebbe non di mera inammissibilità, ma di rigetto per la mancanza della residenza legale e del requisito reddituale, sicché un provvedimento come quello oggetto del presente giudizio, sebbene adottato da un'articolazione periferica dallo Stato come la Prefettura, è diretto a produrre effetti non territorialmente limitati, trattandosi di atto che incide sullo *status civitatis* del soggetto interessato, con efficacia *erga omnes*.

2. È stata quindi fissata avanti a questo Consiglio di Stato la camera di consiglio dell'11 febbraio 2021 per la trattazione del regolamento di competenza richiesto d'ufficio ai sensi dell'art. 15, comma 5, c.p.a.

2.1. Il Ministero dell'Interno, costituitosi, ha depositato il 9 febbraio 2021 un'articolata memoria difensiva, nella quale ha chiesto di dichiarare, per le ragioni che si diranno, la competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano.

2.2. Nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2021 il Collegio, non avendo alcuna delle parti richiesto di discutere oralmente la causa da remoto ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, conv. con mod. in l. n. 176 del 2020, ha trattenuto la causa in decisione.

3. Occorre qui premettere che l'istanza dello straniero, volta ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza per la c.d. naturalizzazione, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), della l. n. 91 del 1992, è soggetta ad un procedimento previsto dal d.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994, "*Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana*" e si articola in una fase preliminare, condotta dalla Prefettura e finalizzata alla verifica della autenticità, della regolarità e della completezza della documentazione a corredo dell'istanza, e in una fase istruttoria e decisoria

successiva, svolta dal Ministero dell'Interno a livello centrale e finalizzata a valutare nel merito l'istanza secondo una complessa valutazione discrezionale dei requisiti necessari per la cittadinanza.

3.1. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994, l'autorità che ha ricevuto l'istanza ne trasmette in ogni caso immediatamente copia al Ministero dell'Interno, ed entro trenta giorni dalla presentazione, salvo il caso previsto dal comma 2, inoltra al Ministero stesso la relativa documentazione con le proprie osservazioni.

3.2. Secondo il successivo comma 2, nel caso di incompletezza o irregolarità della domanda o della relativa documentazione, entro trenta giorni l'autorità prefettizia invita il richiedente ad integrarla e regolarizzarla, dando le opportune indicazioni ed i termini del procedimento restano interrotti fino all'adempimento.

3.3. Infine, secondo il comma 3, una volta che l'interessato abbia adempiuto a quanto richiesto, l'autorità procede a norma del comma 1, seconda parte, ma qualora l'adempimento risulti insufficiente, o la nuova documentazione prodotta sia a sua volta irregolare, l'autorità dichiara inammissibile l'istanza, con provvedimento motivato, dandone comunicazione all'interessato e al Ministero.

4. Questa Sezione, con la recente ordinanza -OMISSIS- del 3 febbraio 2021, ha ritenuto che la competenza territoriale a decidere sul ricorso contro il decreto di inammissibilità emesso dalla Prefettura ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 362 del 1994, spetti al Tribunale regionale amministrativo per il Lazio, sede di Roma, sulla base dell'incidenza che il provvedimento avrebbe sullo *status* del soggetto interessato, con efficacia *erga omnes* e sulla base dei principî rilevanti per la collettività nazionale, in cui tale soggetto chiede di inserirsi, anche al di là del luogo in cui si concentrano gli affari e gli interessi del medesimo.

4.1. Una simile conclusione, che conduce all'affermazione della competenza in capo al Tribunale regionale amministrativo per il Lazio, sede di Roma, dovrebbe seguirsi non solo per i provvedimenti di rigetto, adottati dal Ministero dell'Interno, come è pacifico nella giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, ma anche per quelli di inammissibilità, emessi dalle singole Prefetture per mancanza di un requisito, trattandosi comunque di provvedimenti idonei a interrompere il procedimento e ad incidere sullo *status* dell'interessato, con i medesimi effetti *erga omnes* e territorialmente illimitati.

4.2. A conferma di questa opzione ermeneutica, ha sostenuto ancora la Sezione nella predetta ordinanza -OMISSIS- del 3 febbraio 2021, si dovrebbe rilevare che a fronte dell'esigenza di trattamento sul territorio dello Stato delle questioni attinenti allo *status* di cittadino e all'esistenza di

un Dipartimento specializzato del Ministero competente, corrisponderebbe la competenza di un unico giudice.

5. Nella propria memoria difensiva, depositata dall'Avvocatura Generale dello Stato il 9 febbraio 2021, il Ministero dell'Interno, pur prendendo atto del recente indirizzo seguito da questa Sezione, ha insistito affinché essa confermi invece l'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, che ha declinato la propria competenza territoriale in ordine all'impugnativa del decreto di inammissibilità della domanda di cittadinanza pronunciata nella fase prodromica dell'accertamento della correttezza e della autenticità della documentazione depositata dall'istante *on line* a sostegno della domanda.

5.1. Il Ministero dell'Interno, nel richiamare l'orientamento in precedenza seguito, tra l'altro, da questo Consiglio di Stato nell'ordinanza della sez. VI, 17 maggio 2010, n. 3059, ha sostenuto che non rientri nella competenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, la controversia avverso l'atto con cui il Prefetto dichiara inammissibile il riconoscimento della cittadinanza, posto che tale atto non è pienamente equiparabile ad un diniego e solo il diniego, emanato da un organo centrale dello Stato, è idoneo ad incidere sullo *status* del soggetto interessato con efficacia *erga omnes* ed ha efficacia su tutto il territorio nazionale.

5.2. Secondo l'amministrazione resistente, infatti, il decreto di inammissibilità non preclude la possibilità, per l'interessato, di ripresentare la domanda anche il giorno successivo all'adozione del decreto prefettizio, mentre il decreto di rigetto, adottato centralmente dal Ministero dell'Interno, preclude allo straniero la riproposizione della domanda per cinque anni.

5.3. Il decentramento delle competenze tra le Prefetture e il Ministero dell'Interno risponderebbe all'esigenza di ripartire l'istruttoria in una materia nella quale, sostiene ancora l'amministrazione resistente, hanno raggiunto l'ordine delle centinaia di migliaia.

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

5.5. Il vaglio svolto dalla Prefettura non incide sulla pretesa sostanziale dello straniero e, dunque, sul suo *status*, ma solo sul profilo preliminare, inerente alla validità della domanda, e al relativo provvedimento di inammissibilità non potrebbe annettersi quell'efficacia *erga omnes* propria, invece, di un provvedimento che, entrando nel merito, presuppone un giudizio, di natura

discrezionale, circa la spettanza dell'agognato bene della vita, riconoscibile, esso sì, solo dall'autorità centrale.

5.6. Il Ministero resistente sostiene, dunque, che il provvedimento di inammissibilità:

a) non è un atto di diniego della cittadinanza, ma un atto di un organo periferico che si inserisce nell'*iter* amministrativo, determinandone l'arresto;

b) non è un atto idoneo ad incidere sullo *status* del soggetto interessato con efficacia *erga omnes* perché l'interessato può riproporre la domanda anche il giorno dopo la pronuncia di inammissibilità;

c) non è produttivo, quindi, di effetti su tutto il territorio nazionale come, invece, i provvedimenti adottati dall'amministrazione centrale.

5.7. Conseguentemente, conclude il Ministero dell'Interno nella propria memoria difensiva, il criterio per la determinazione della competenza non è quello di cui all'art. 13, comma 3, c.p.a., bensì quello generale stabilito dall'art. 13, comma 1, c.p.a. (c.d. criterio della sede), ai sensi del quale è competente il Tribunale nella cui circoscrizione territoriale ha sede l'organo statale periferico emanante, in conformità al precedente orientamento seguito da questo Consiglio di Stato che, a giudizio dell'amministrazione, avrebbe colto la diversità di contenuto e di effetti del decreto di inammissibilità rispetto al decreto di diniego.

6. Così riassunti e posti i termini della questione di competenza, oggetto del regolamento richiesto d'ufficio dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, il Collegio ritiene che detta fondamentale questione, per la necessità di individuare con chiarezza e certezza, a fronte anche di non univoci indirizzi interpretativi della stessa giurisprudenza amministrativa sia in primo che in secondo grado, il giudice territorialmente competente a conoscere del ricorso proposto contro il decreto di inammissibilità dell'istanza volta al riconoscimento della cittadinanza, debba essere demandata d'ufficio, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a. all'Adunanza plenaria per la sua essenziale funzione nomofilattica.

7. Si deve premettere in via generale, ai soli fini che qui rilevano, che l'art. 13, comma 1, c.p.a. definisce quale criterio di competenza territoriale primario, inderogabile, quello della sede la pubblica amministrazione emanante (c.d. criterio della sede), con la conseguenza che gli atti da questa adottati devono essere giudicati dal Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede la stessa pubblica amministrazione, aggiungendo, altresì, che è inderogabilmente competente a conoscere delle controversie riguardanti atti o comportamenti «*i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione in cui il tribunale ha sede*» (c.d.

criterio dell'efficacia) il Tribunale nella cui circoscrizione territoriale si sono esclusivamente prodotti detti effetti, anche se l'autorità emanante abbia sede in altra Regione.

7.1. Il criterio dell'efficacia ha carattere meramente correttivo o, se si preferisce, suppletivo rispetto a quello ordinario e principale della sede e radica la competenza del Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione l'atto esplica i propri effetti diretti lesivi solo quando l'autorità emanante abbia sede nella circoscrizione territoriale di un Tribunale amministrativo regionale diverso.

7.2. Il criterio principale di riparto della competenza per territorio, fondato sulla sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato, è infatti suscettibile di essere sostituito da quello inerente agli effetti diretti dell'atto, secondo la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, solo qualora gli stessi si esplicino esclusivamente nel luogo compreso in una diversa circoscrizione di Tribunale amministrativo regionale (Cons. St., Ad. plen., 24 settembre 2012, n. 33; Cons. St., sez. III, 24 marzo 2014, n. 1383);

7.3. Ne segue che, anche qualora un atto di un'autorità statale centrale, che ha sede in Roma, espliciti i propri effetti solo nell'ambito di una circoscrizione territoriale ben delimitata e diversa dalla circoscrizione territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, il criterio dell'efficacia opererà, con la devoluzione della controversia al Tribunale "periferico".

7.4. Diversamente, laddove, cioè, gli effetti dell'atto esulassero da un circoscritto ambito territoriale e fossero ultraregionali (si pensi ad un atto a contenuto generale), opererebbe infatti il criterio residuale dell'art. 13, comma 3, c.p.a., secondo cui «*negli altri casi*», per gli atti statali, è competente il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, al di là, ovviamente, delle ulteriori ipotesi di competenza inderogabile di detto Tribunale previste dall'art. 14 c.p.a.

8. La *ratio* sottesa al c.d. criterio dell'efficacia è stata tradizionalmente, già nel vigore dell'abrogata l. n. 1034 del 1971, quella di radicare la competenza del Tribunale amministrativo regionale più vicino al ricorrente, quando gli effetti lesivi dell'atto siano limitati ad un ristretto ambito territoriale nel quale egli si trova, anche se l'autorità emanante, centrale o periferica, abbia sede altrove, *decentrando la competenza territoriale* secondo una logica di prossimità, e non già quella, in senso inverso, di riconoscere ipotesi ulteriori di competenza in capo al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, *accentrando la competenza territoriale* in capo a questo Tribunale al di là delle ipotesi, già numerose, previste dalla legge (art. 13, comma 3, e art. 14 c.p.a.), in contrasto con l'esigenza, avvertita già dalla relazione di accompagnamento al codice del processo amministrativo, di evitare un eccessivo aggravio per il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

8.1. Va ricordato sul punto che, secondo la costante giurisprudenza di questo Consiglio ribadita, come si dirà, anche dalla stessa Adunanza plenaria nel vigore del nuovo codice, l'art. 2, lettera b) della legge n. 1034 del 1971 assegnava la cognizione al Tribunale amministrativo regionale, nel cui ambito territoriale di giurisdizione abbia sede l'organo periferico, dei ricorsi contro gli atti da questo adottati, anche indipendentemente dall'efficacia infraregionale o ultraregionale dell'atto stesso (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 18 agosto 2009, n. 4965).

8.1. Si tratta qui anzitutto di comprendere se anche nel vigore della nuova legge processuale l'art. 13, comma 1, c.p.a. radichi, *e contrario*, la competenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, quando l'atto sia adottato da un organo periferico dello Stato, ma espliciti in ipotesi effetti diretti anche ultraregionali o addirittura generali, perché l'applicazione di questo criterio secondo la logica inversa dell'accentramento, ampliativa, dunque, della competenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, al di là dell'incertezza che comporta l'esatta perimetrazione degli effetti diretti ultraregionali di un atto adottato da un'amministrazione periferica o locale, potrebbe condurre ad una eccessiva concentrazione del contenzioso in capo a detto Tribunale anche quando non sia certo o agevole ricondurre la lesività di detti effetti entro un ambito territoriale circoscritto.

8.2. E ciò, peraltro, non senza considerare che opera in materia un fondamentale principio di scindibilità degli effetti, alla stregua del quale, di fronte all'impugnazione di un atto potenzialmente idoneo ad operare in più Regioni, devono essere apprezzati, ai fini della statuizione sulla competenza territoriale, i soli effetti interessati dall'azione giudiziale e, quindi, la portata effettuale dell'ipotetica pronuncia di annullamento (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 23 giugno 2014, n. 3156, in tema di informative antimafia).

8.3. Il primo quesito che viene posto all'Adunanza è dunque quello di chiarire se la *ratio* sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, c.p.a., nel temperare il c.d. criterio della sede, sia solo finalizzata a privilegiare, secondo una logica di decentramento, la competenza territoriale del Tribunale "periferico" in ordine ad atti emanati da autorità aventi sede in un luogo, ma producenti effetti diretti in un altro, o sia totalmente derogatoria rispetto al principio di prossimità, sotteso ad entrambi i criteri, e debba quindi essere inteso *e contrario* come a radicare, per così dire, in senso ampliativo, rispetto a quanto prevede l'art. 13, comma 3, c.p.a., la competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, anche quando l'atto sia adottato da un organo periferico, ma espliciti effetti diretti non limitati ad una determinata circoscrizione territoriale e, dunque, ultraregionali, con tutte le incertezze e le perplessità che può comportare l'individuazione, da parte dello stesso ricorrente prima ancora che

da parte del giudice adito, di effetti diretti ultraregionali in un atto di un'autorità periferica o locale già solo sul piano della corretta individuazione del giudice competente.

8.4. Al riguardo non va sottaciuto che la stessa Adunanza plenaria, con l'ordinanza n. 22 del 9 dicembre 2011, ha già chiarito espressamente che, a fronte di un atto emanato da una amministrazione periferica (nel caso di specie si trattava di revoca del porto d'armi), non è rilevante il dato dell'efficacia eventualmente ultraregionale degli atti impugnati (v., *ex plurimis*, Cons. St., Sez. IV, 18 dicembre 2010, n. 9274 nonché, con riferimento al pregresso assetto normativo, Cons. St., sez. VI, 18 agosto 2009, n. 4965, già sopra ricordata, Cons. St., sez. IV, 27 giugno 2007, n. 3739; Cons. St., sez. IV, 27 aprile 2005, n. 1928), ma ritiene la Sezione necessario, per l'importanza della questione, che l'Adunanza plenaria chiarisca se intende ribadire questo orientamento, già prevalente nel vigore della l. n. 1034 del 1971.

8.5. Se questo primo quesito fosse risolto in senso negativo dall'Adunanza plenaria, confermando l'orientamento già assunto nel 2011 ed escludendo, cioè, che il criterio dell'efficacia, inteso *e contrario*, possa radicare e concentrare la competenza in capo al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, per atti adottati da organi periferici dello Stato e aventi efficacia ultraregionale, sarebbe pacifica ai sensi dell'art. 13, comma 1, c.p.a., nel caso di specie, la competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, in ordine ad un atto adottato dalla stessa Prefettura di Milano, anche qualora si ritenga che esso possa avere effetti ultraregionali.

9. Laddove, invece, l'Adunanza plenaria ritenga che l'art. 13, comma 1, c.p.a. e, in particolare, il c.d. criterio dell'efficacia radichi *e contrario* la competenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, anche rispetto ad atti adottati da organi statali periferici dello Stato o da altre amministrazioni non statali, ma aventi effetti diretti ultraregionali, è allora doveroso sottoporre e demandare all'Adunanza plenaria l'ulteriore quesito se il provvedimento di inammissibilità, emesso dalla Prefettura, abbia o meno effetti diretti ultraregionali.

9.1. Non sembra infatti convincente, nell'ordinanza con cui ha richiesto il regolamento di competenza, la prospettazione del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, secondo cui il decreto della Prefettura di Milano recherebbe una pronuncia di rigetto e non di inammissibilità.

9.2. Ciò non solo perché, sul piano sostanziale, la Prefettura non ha mai inteso sostituirsi all'autorità centrale nel valutare quanto al merito l'istanza con una pronuncia di rigetto, ma anche perché, già solo sul piano formale, essa ha solo espressamente ritenuto di rifiutare l'istanza e di non farla "trasmigrare" nella successiva fase istruttoria, per la mancanza della legale residenza dal 13 aprile

2014 al 19 giugno 2014 e per l'autocertificazione di un reddito inferiore ai parametri richiesti in base al nucleo familiare dichiarato, con la conseguenza che il provvedimento ha determinato un arresto procedimentale, che ha precluso l'ingresso della successiva fase istruttoria da parte dell'autorità centrale, come del resto prevede il già richiamato art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994.

9.3. Il provvedimento impugnato in questo giudizio è dunque, e propriamente, un decreto di inammissibilità e non di rigetto, come la Prefettura ha del resto chiarito negando l'applicabilità dell'istituto del preavviso di rigetto di cui all'art. 10-*bis* della l. n. 241 del 1990, e come tale ha comportato il rifiuto della domanda già «*in fase di protocollazione*».

9.4. Si tratta quindi di accertare se detto decreto di inammissibilità, per le ragioni già dedotte dal Ministero dell'Interno e sopra ricordate, abbia effetti diretti limitati alla sola circoscrizione territoriale del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, o – come ha affermato, invece, la recente ordinanza di questa Sezione, di cui sopra si è dato conto – anche esso incida, al pari di un decreto di rigetto adottato dall'autorità centrale, sullo *status civitatis*, con effetti diretti che non sono dunque limitati né limitabili ad un territorio circoscritto.

9.5. La citata ordinanza -OMISSIS- del 3 febbraio 2021 della Sezione, nel ribadire il consolidato orientamento di questo Consiglio di Stato – v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 27 marzo 2015, ord. n. 1634 – secondo cui i provvedimenti emessi dall'autorità centrale e recanti il rigetto dell'istanza volta ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza hanno effetto sull'intero territorio nazionale in quanto afferenti allo *status civitatis*, ha esteso la portata di questo principio anche ai provvedimenti di inammissibilità adottati dall'autorità prefettizia perché, a suo dire, essi determinano comunque un arresto procedimentale tale da incidere sulla pretesa, sostanzialmente inscindibile sul piano degli effetti perché riferentesi ad uno *status*, ad ottenere la cittadinanza.

9.6. In senso contrario, tuttavia, il Ministero dell'Interno, come si è accennato, assume che il provvedimento di inammissibilità:

a) non è un atto di diniego della cittadinanza, ma un atto di un organo periferico che si inserisce nell'*iter* amministrativo, determinandone l'arresto;

b) non è un atto idoneo ad incidere sullo status del soggetto interessato con efficacia *erga omnes* perché l'interessato può riproporre la domanda anche il giorno dopo la pronuncia di inammissibilità;

c) non è produttivo, quindi, di effetti su tutto il territorio nazionale come, invece, i provvedimenti adottati dall'amministrazione centrale.

9.7. Il secondo quesito che dunque questa Sezione, a fronte dell'incertezza interpretativa sul punto e sulla stessa portata degli «*effetti diretti*», di cui all'art. 13, comma 1, c.p.a., del decreto di inammissibilità da parte della Prefettura, ritiene di porre all'Adunanza plenaria è se il decreto di inammissibilità della domanda di cittadinanza, pronunciato dalla Prefettura, abbia effetti diretti limitati al solo ambito territoriale in cui ha sede la Prefettura o se esso invece, in quanto idoneo a interrompere il procedimento per la concessione della cittadinanza nonché ad incidere sullo *status* dell'interessato, espliciti gli stessi o analoghi effetti *erga omnes* e territorialmente illimitati che ha un decreto di rigetto della medesima istanza emesso in via centrale dal Ministero dell'Interno.

10. Ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., e riassumendo, si rimettono dunque d'ufficio all'Adunanza plenaria le seguenti questioni:

a) se la *ratio* sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., sia solo quella di temperare il c.d. criterio della sede e, cioè, finalizzata a radicare, secondo un più generale principio di prossimità, che presiede ad entrambi i criteri, e secondo una logica di decentramento, la competenza territoriale del Tribunale "periferico" in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un Tribunale, ma espliciti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale di un altro Tribunale, o se interpretato *e contrario* esso, secondo una logica di accentramento, per converso determini anche un ampliamento, rispetto a quanto prevede l'art. 13, comma 3, c.p.a., della competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, quando l'atto sia adottato da un organo periferico dello Stato o da un amministrazione non statale, ma espliciti effetti diretti lesivi ultraregionali, non limitati o comunque non agevolmente circoscrivibili all'ambito territoriale esclusivo di una sola Regione;

b) se il decreto di inammissibilità dell'istanza finalizzata ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana, adottato dalla Prefettura, abbia effetti diretti limitati al solo ambito territoriale in cui ha sede la Prefettura o se esso invece, in quanto idoneo a interrompere il procedimento per la concessione della cittadinanza nonché ad incidere sullo *status* dell'interessato, espliciti gli stessi o analoghi effetti *erga omnes* e territorialmente illimitati che ha un decreto di rigetto della medesima istanza emesso in via centrale dal Ministero dell'Interno.

10.1. E tanto al fine di determinare definitivamente, come prescrive l'art. 16, comma 3, c.p.a., se, ai sensi dell'art. 13 c.p.a., sia competente a conoscere del ricorso il Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede la Prefettura, che ha emesso il decreto di inammissibilità, o invece il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), non definitivamente pronunciando sul regolamento di competenza in epigrafe, rimette detto regolamento, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., all'esame dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Dispone che la Segreteria provveda agli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Massimiliano Nocelli**

**IL PRESIDENTE**

**Marco Lipari**

**IL SEGRETARIO**