



 **CILD** | Coalizione Italiana  
Libertà e Diritti civili

# I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza

A cura di **Gennaro Santoro**

Contiene un saggio del Prof. Paolo Morozzo della Rocca





## **I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza**

## Indice

### Introduzione

di Patrizio Gonnella

Pag. **06**

---

### Capitolo I

#### **Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza**

di Prof. Paolo Morozzo della Rocca

Pag. **08**

---

1. Alcune considerazioni di premessa
2. La residenza anagrafica e la cittadinanza
3. Sulla efficacia preclusiva di fatto del ritardo provvedimento nei procedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio
4. Genitori cittadini con figli stranieri a causa del mancato rispetto dei termini del procedimento di cui agli articoli 5 e 9
5. La lingua italiana
6. L'abnormità dei termini per la conclusione del procedimento e la loro attuale dissonanza cronologica
7. Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati
8. Adottati e adottabili

### Capitolo II - Uno sguardo comparativo sulla normativa relativa all'acquisto della cittadinanza

#### **L'acquisto della cittadinanza: uno sguardo di respiro europeo**

di Martina Avigliano, Eleonora Santoro

Pag. **57**

---

1. La cittadinanza nel contesto europeo
2. La normativa domestica
3. Breve comparazione a livello europeo. La Francia
  - 3.1 La Germania
  - 3.2 L'Olanda
  - 3.3 Il Portogallo
  - 3.4 La Romania

## **I tempi di evasione delle pratiche di cittadinanza. Spunti di riflessione sul caso italiano, partendo da uno sguardo comparatistico**

di Martina Avigliano, Eleonora Santoro

Pag. **66**

1. I termini procedurali come ostacolo all'acquisto della cittadinanza
2. Abnormità e irragionevolezza delle tempistiche italiane: un confronto di tipo comparatistico
3. Quadro sinottico dei tempi di evasione delle pratiche di cittadinanza nei Paesi europei analizzati

### Capitolo III - Giurisprudenza e contenzioso strategico

## **Class action e mancato rispetto dei termini in tema di conclusione della procedura per la concessione della cittadinanza italiana: commento alle sentenze del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio e del 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato**

di Flaminia Delle Cese, Gennaro Santoro

Pag. **73**

1. La sentenza del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio
  - 1.1 Sulla differenza tra azione individuale e class action
  - 1.2 Sulla legittimazione ad agire delle singole persone fisiche e delle tre associazioni
  - 1.3 Sui limiti dei poteri attribuiti al giudice amministrativo nella class action
2. L'opinabile sentenza del 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato e prospettive future

## **Il principio di uguaglianza e di non discriminazione nel riconoscimento della cittadinanza di disabili e minori**

di Gennaro Santoro

Pag. **81**

1. L'alta discrezionalità e il principio di proporzionalità
2. I limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa in tema di disabilità e cittadinanza
3. Disabili, minori, discriminazione e prospettive di contenzioso strategico
4. Minori e diritto a presentare istanza di naturalizzazione autonomamente

## **Conclusioni**

di Arturo Salerni

Pag. **90**

## **Appendice**

Pag. **92**

## **Abstract (EN)**

Pag. **93**

## **Abbreviazioni**

Pag. **96**

## **Autori**

Pag. **97**



## Introduzione

di Patrizio Gonnella

In questo volume abbiamo inteso riaprire una discussione sulla questione della cittadinanza e delle modalità di conseguimento della stessa in particolare per chi, seppur figlio di genitori non italiani, è nato nel nostro paese. Il tema è purtroppo stato sequestrato all'interno di un discorso politico asfittico e afflitto da ideologie affini a società chiuse che si auto-rassicurano affidandosi al vincolo identitario di sangue. Ciò ha impedito che si seguisse, finora, la via maestra dalla riforma legislativa per garantire una modifica della normativa sulla cittadinanza che aprisse finalmente al riconoscimento dello *ius soli*. Molte sono state negli ultimi anni le sollecitazioni in tale direzione provenienti dal mondo della cultura, dalle organizzazioni della società civile e da quelle religiose che purtroppo sono cadute nel vuoto. Ovviamente non bisognerà stancarsi nel sottolineare l'assurdità di tale forma di esclusione e non si dovrà demordere nell'insistere verso il parlamento e il governo, in quanto è essenziale che le forze politiche si riappropriino senza paura di un ruolo pedagogico nei confronti dei propri corpi sociali di riferimento spiegando loro perché è giusto, oltre che utile, una riforma che allarghi la cittadinanza a quelli che sono italiani di fatto, ma non ancora di diritto.

E veniamo dunque a quella che deve essere, a nostro avviso, la missione del giurista. Il giurista non deve assecondare gli umori delle piazze popolari in quanto non fonda la propria storia professionale sul consenso. Pertanto non deve sentirsi ossessionato dall'essere gradito al decisore politico. Il giurista deve essere capace di conciliare legge, diritti e bisogni sociali, anche a rischio di apparire minoritario all'interno della sfera pubblica.

Il senso di questo volume, ed in particolare del contributo del professore Paolo Morozzo della Rocca, è proprio questo, ossia quello di affidare al giurista il compito di intervenire strategicamente a bocce ferme sulla legislazione in corso, nella consapevolezza dell'inerzia legislativa. Una via possibile è quella giurisprudenziale, affidata alle sapienti mani dei giudici della nostra Corte Costituzionale. In non pochi ambiti è accaduto che la Corte Costituzionale ha posto le basi per far fare passi sostanziali in avanti alla nostra legislazione sui diritti umani con sentenze di grande profilo, che hanno segnato la storia del diritto degli ultimi anni. Decisioni che hanno supplito alle paure e alle assenze del parlamento su temi percepiti come pericolosi, eticamente sensibili o divisivi.

Per questo, a partire dalle riflessioni presenti in questo e-book, frutto di un seminario appositamente organizzato sul tema, CILD vuole aprire un cantiere di discussione intorno alla possibilità che arrivi dall'Alta Corte una pronuncia sull'allargamento della legge sulla cittadinanza. I confini e le possibilità di investire la Corte Costituzionale dipendono da come i giudici remittenti e la stessa Corte interpretano la riserva di legge codificata per la definizione della condizione dello straniero. In questa fase si tratta di aprire varchi e di provare ad incunearsi in tutti gli interstizi disponibili, nella consapevolezza che i percorsi di contenzioso strategico non sono mai in discesa e richiedono allo stesso tempo rigore scientifico e coraggio argomentativo.

D'altronde, se si vuole onorare al meglio la missione del giurista, senza immiserirsi in ruoli gregari rispetto a chi detiene il potere politico in senso stretto, bisogna avere determinazione, pazienza, creatività e forza. Non c'è professione che possa essere considerata in modo del tutto neutro, tanto meno quella dello studioso del diritto. Il diritto è opera di uomini e donne e deve servire ai bisogni dell'umanità. Così abbiamo interpretato questo volume e così siamo certi lo hanno interpretato tutti coloro che vi hanno contribuito, a partire dal Prof. Paolo Morozzo della Rocca che ci ha regalato un saggio di altissima qualità che speriamo apra quel cantiere di cui parlavo prima.

## Capitolo I

# Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza

di Paolo Morozzo della Rocca

*L'autore propone un saggio sulla legalità costituzionale della normativa relativa alla cittadinanza individuandone le criticità e ipotizzando alcuni profili di illegittimità rimasti in ombra durante questi lunghi anni di sofferto e poco fruttuoso lavoro di riforma parlamentare della legge n.91 del 1992. (cap.1)*

*I primi aspetti critici analizzati sono relativi al requisito della “residenza legale” – richiesta nelle varie ipotesi disciplinate dall’art. 9 (naturalizzazione), dall’art. 5 (cittadinanza per matrimonio) e dall’art. 4 (elezione per chi è nato in Italia al compimento della maggiore età)– così come definita, in senso restrittivo e contrario a quanto disposto dall’art. 43 del c.c., dal regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza.*

*L'autore si sofferma in particolare sull'irragionevolezza dell'automatismo preclusivo nei confronti di chi ha un'interruzione dell'iscrizione anagrafica di pochi mesi. (cap. 2)*

*Con riferimento all’art.5, ulteriore profilo di dubbia legittimità costituzionale riguarda l'onere del mantenimento del requisito matrimoniale fino alla definizione del procedimento, senza tenere conto dei ritardi dell'Amministrazione nella definizione del procedimento.*

*L'autore propone quindi una interpretazione costituzionalmente orientata (artt. 3 e 97 della Costituzione) secondo la quale la sussistenza dei requisiti richiesti dovrebbe permanere fino al termine legale per l'adozione del provvedimento di riconoscimento della cittadinanza. (cap. 3)*

*Giunge poi ad analoghe conclusioni a proposito della cittadinanza iure communicatione in capo al figlio che era minorenni al momento della domanda di naturalizzazione presentata dal genitore (art. 14). Anche in questo caso si imporrebbe l'interpretazione costituzionalmente orientata sopra menzionata per evitare che il minore non acquisiti la cittadinanza solo a causa del ritardo dell'Amministrazione nella definizione del procedimento di riconoscimento per naturalizzazione del genitore. (cap.4)*

*L'autore passa poi alla disamina dei profili critici afferenti alla mancata previsione legislativa di un'esenzione a beneficio di persone anziane o disabili della dimostrazione del requisito di conoscenza della lingua italiana al livello B1 richiesto dall’art. 9.1. (cap.5)*

*Il successivo capitolo è dedicato all'abnormità del termine per la conclusione del procedimento e alla sua irragionevolezza. Ulteriori profili di irrazionalità sono poi rilevati sul decreto-legge 130/2020 laddove prevede tre termini differenti (per le domande ex artt. 5 e 9) in base alla data di avvio del procedimento. (cap.6)*

*Si passa quindi ai molteplici profili di illegittimità costituzionale delle ipotesi di revoca della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati.*

*L'autore si sofferma in particolare sui profili critici attinenti al principio di proporzionalità, di non discriminazione e di rispetto della normativa internazionale relativa alla riduzione dei casi apolidia. (cap.7)*

*Chiude il saggio una riflessione sull'irragionevolezza della differenziazione tra minori adottati e minori adottabili non adottati potendo solo i primi acquisire la cittadinanza nonostante la perdita definitiva dei legami con la famiglia biologica e l'assunzione di responsabilità dell'Italia nei confronti del minore dichiarato adottabile perché in stato di abbandono. (cap.8)*

## **Sommario**

1. Alcune considerazioni di premessa
2. La residenza anagrafica e la cittadinanza
  - 2.1. Il requisito della residenza legale: illegittimità del regolamento o incostituzionalità della legge?
  - 2.2. Sull'impossibilità dell'avente diritto non anagraficamente residente di eleggere la cittadinanza o di ottenerne il riconoscimento
3. Sulla efficacia preclusiva di fatto del ritardo provvedimento nei procedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio
4. Genitori cittadini con figli stranieri a causa del mancato rispetto dei termini del procedimento di cui agli articoli 5 e 9
  - 4.1. Necessità di una interpretazione adeguatrice del requisito di convivenza
5. La lingua italiana
6. L'abnormità dei termini per la conclusione del procedimento e la loro attuale dissonanza cronologica
7. Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati
  - 7.1. Sul rispetto del principio di proporzionalità
  - 7.2. Revocare per espellere: non sempre e non solo
  - 7.3 L'ambivalente censura di incostituzionalità per violazione del divieto di discriminazione
  - 7.4. Da cittadino europeo ad apolide
  - 7.5. Funzione rieducativa della pena e divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici
8. Adottati e adottabili

## 1. Alcune considerazioni di premessa

Le considerazioni che seguono nascono dalla sollecitazione di alcuni amici giuristi a ragionare sull'attuale disciplina in materia di attribuzione e acquisto della cittadinanza italiana al fine di individuarne i profili più problematici e verificarne l'eventuale illegittimità costituzionale.

Si tratta, come è noto, di una legge datata non solo e non tanto in ragione del tempo trascorso – non ancora trent'anni, ma resi pesanti da tanti epocali mutamenti – quanto per la sua impostazione di fondo, che già in anni ormai lontani ne ha comportato l'irridente ma verace definizione di “legge a scoppio ritardato”, nata quindi già vecchia<sup>1</sup>.

Dal 1992 ad oggi la Corte Costituzionale è stata scarsamente interpellata riguardo alla legittimità della legge sulla cittadinanza, riuscendo tuttavia a dare alcune preziose indicazioni al legislatore, in particolare con la sentenza 7 dicembre 2017, n. 258<sup>2</sup>.

Con quella decisione il Giudice delle leggi ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 91 del 1992 nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità, qualunque sia la condizione giuridica dell'interessato quanto alla disabilità di cui è portatore.

La Consulta individua in particolare nel principio di eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, a prescindere dalle condizioni personali, la base giuridica della decisione di accoglimento. Un passaggio evidentemente estensibile ad altre situazioni nelle quali, senza adeguato motivo, una particolare condizione personale risulti rilevante al fine di escludere o limitare l'accesso alla cittadinanza. Inoltre al par. 9 della motivazione viene rimproverato alla norma dichiarata incostituzionale di produrre (nel caso di specie al soggetto portatore di patologie psichiche di particolare gravità) la sua emarginazione “anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza”.

Si è dato così rilievo al tema della condivisione della cittadinanza all'interno del nucleo familiare, declinando il principio di eguaglianza all'interno della comunità

---

<sup>1</sup> Così ZINCONE G., *Familismo legale. Come non diventare cittadini italiani*, Laterza., Roma-Bari, 2006, p.145

<sup>2</sup> Da segnalare, riguardo al medesimo tema: Corte cost. 18 maggio 1999, n.172 (infondatezza della q.l.c. relativa all'obbligo di leva per gli apolidi); Corte cost. 15 maggio 2001, n.131 (accoglimento della q.l.c. riguardante l'obbligo di leva per gli stranieri decaduti dalla cittadinanza italiana); Corte cost. 4 agosto 2003, n.293 (inammissibilità della q.l.c. dell'art. 9 comma 1 lett. b) l. 5 febbraio 1992 n. 91, nella parte in cui non prevede che divenga immediatamente cittadino italiano lo straniero maggiorenne che, a seguito della adozione da parte di cittadino italiano, perda la cittadinanza del paese di origine).

familiare ma anche, per così dire, costituzionalizzando la giusta tendenza dell'ordinamento giuridico ad evitare fratture estranee alla volontà dei singoli membri della famiglia in materia di *status civitatis*, come dimostrano le norme relative all'acquisto *iure communicatio* dal coniuge e dal genitore.

Molto si è parlato negli ultimi due anni della recente introduzione, con il d.l. n.113/2018 (cosiddetto Decreto Salvini) dell'art.10-bis che prevede alcune ipotesi del tutto inedite in Italia, ma non nel resto del Continente, di revoca della cittadinanza a seguito della commissione di alcuni gravi reati riconducibili al terrorismo. Si tratta di un evento normativo di grande impatto simbolico ed emotivo, anche se – ci auguriamo – di limitata rilevanza quantitativa. Un omaggio ideologico alla predicazione dello stato di guerra asimmetrica e forse anche un'abile iniziativa legislativa volta a sollecitare consensi, paradossalmente moltiplicabili anche grazie alla reazione suscitata in ambienti che a tale iniziativa sono stati e restano giustamente ostili.

Non ci sottrarremo dal far parte delle voci contrarie all'art.10-bis nella convinzione della sua illegittimità costituzionale, tuttavia lo scopo del presente contributo resta principalmente quello di andare oltre la linea di difesa suscitata da questa “norma di guerra” per dedicarsi al cantiere della legalità costituzionale nel diritto civile della cittadinanza; individuandone le criticità ed eventualmente ipotizzando quei profili di illegittimità costituzionale che potrebbero essere rimasti in ombra durante questi lunghi anni di sofferto e poco fruttuoso lavoro di riforma parlamentare della legge n.91 del 1992.

## **2. La residenza anagrafica e la cittadinanza**

Va osservato in primo luogo come alcuni aspetti di irragionevolezza della disciplina sull'acquisto della cittadinanza si siano manifestati attraverso l'interpretazione prevalsa nel tempo – ed in effetti impostasi solo in forza di una norma interpretativa di natura regolamentare – della nozione legislativa di “residenza legale”, nonché dell'espressione, essa pure contenuta in alcune disposizioni della legge n.91 del 1992, della “intenzione di risiedere”. Entrambe a mio parere inopinatamente ricondotte all'istituto dell'iscrizione anagrafica.

### **2.1 Il requisito della residenza legale: illegittimità del regolamento o incostituzionalità della legge?**

Un periodo di residenza legale è richiesto in effetti per la maggior parte delle fattispecie di acquisto della cittadinanza.

Basti qui richiamare, per la particolare rilevanza delle fattispecie, i dieci anni di residenza legale continuativa necessari per poter richiedere la concessione della cittadinanza (ridotti a cinque per i rifugiati e gli apolidi; quattro per i cittadini dell'Unione Europea; e tre per gli adulti nati in Italia); oppure i diciotto anni di residenza continuativa, dalla nascita alla maggiore età, richiesti formalmente (ma con alcune possibili deroghe) allo straniero nato sul territorio nazionale per potere eleggere la cittadinanza italiana entro il compimento del diciannovesimo anniversario; o infine i due anni di residenza legale-coniugale richiesti per la domanda di cittadinanza per matrimonio.

Formalmente il requisito della prolungata residenza non è un tratto originale della legislazione italiana, benché la legge n.91/1992 vi insista con maggior rigore rispetto alla media delle legislazioni straniere<sup>3</sup>; e benché, al di là del caso italiano, sia ormai diffuso il fondato convincimento della scarsa significatività, utilità e idoneità di questo criterio di accesso alla cittadinanza<sup>4</sup>.

Tuttavia ad una più approfondita analisi emerge una ben più marcata originalità della disciplina interna a motivo del suo particolare modo di intendere la nozione di residenza, nonché di residenza legale. Infatti le disposizioni della legge n.91/1992 vanno integrate dall'art. 1, lett.a) del regolamento di esecuzione, emanato con D.P.R. 12 dicembre 1993 n. 572, ai sensi del quale “si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica”.

Poteva l'autore del regolamento di esecuzione specificare in tal modo il concetto di residenza legale già espresso dal legislatore? Il dubbio sorge se si considera l'art.43 del codice civile, ove è depositata la definizione di diritto comune del concetto di residenza: “luogo in cui la persona ha la dimora abituale”.

Non v'è dubbio, infatti, che il legislatore del 1992 prescrivendo il requisito della residenza non potesse che avere a mente la sua definizione legislativa di diritto comune, mentre l'ulteriore requisito della legalità della residenza non può che essere riferito al diritto di risiedere e quindi, per lo straniero, al possesso della regolarità del soggiorno.

---

<sup>3</sup> Per un panorama ragionato di diritto comparato sul punto cfr. SAVINO M. (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014, p. 67 ss., con riferimento in particolare a Francia, Regno Unito, Germania, Stati Uniti, Spagna, Svezia, Austria, Canada e Australia.

<sup>4</sup> Cfr., al riguardo, CODINI E, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, 2017, p.14

Viceversa, è del tutto inverosimile ritenere che l'espressione "residenza" fosse sineddoche legislativa della "residenza anagrafica", o che l'avverbio "legalmente" fosse sinonimo di "anagraficamente" invece che di "autorizzato al soggiorno in Italia"<sup>5</sup>.

Di qui la sospettabile illegittimità della citata disposizione regolamentare, perché non attuativa del requisito di legge ma, al contrario, fortemente restrittiva e pertanto irrispettosa dei limiti da attribuire alla pur generale potestà regolamentare del Governo, dato che, ai sensi dell'art.17 della legge n.400 del 1988, il Consiglio dei Ministri può regolamentare l'attuazione e l'integrazione delle norme aventi forza di legge, ma non può aggiungere ulteriori condizioni legali all'esercizio dei diritti nel caso in cui la fattispecie sia già esaurientemente disciplinata dalla norma di livello superiore.

I dubbi sull'illegittimità della norma regolamentare vengono poi ulteriormente rafforzati dalla particolare rilevanza costituzionale della disciplina della condizione giuridica degli stranieri (di cui è parte anche il tema delicatissimo dell'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero). Infatti, a termini dell'art. 10, c.2 Cost., "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

A questo riguardo, vero è che la materia della cittadinanza risulta sostanzialmente sottratta a vincoli internazionali e in gran parte anche a quelli derivanti dall'adesione all'Unione Europea, rimanendo espressione di una sovranità nazionale (quasi ma non del tutto) illimitata. Ma forse non è così anche per la definizione normativa di "residenza legale" la quale, pur essendo presupposto per l'acquisto della cittadinanza, costituisce in sé un aspetto della condizione giuridica dello straniero soggiornante in Italia, non potendo evidentemente un cittadino italiano trovarsi a risiedere illegalmente in Italia, benché in non pochi casi accade che vi siano cittadini italiani i quali pur risiedendo (legalmente) in Italia, non risultano tuttavia iscritti all'anagrafe.

Va anche osservato come nel diritto derivato europeo ricorra la figura della "residenza legale" (più spesso il "risiedere legalmente"), senza però che questo implichi l'avvenuta iscrizione anagrafica, essendo questo, tra l'altro, un istituto giuridico sconosciuto alla maggior parte dei paesi membri. Piuttosto nel diritto unionale il "risiedere legalmente" indica la situazione di chi soggiorni legalmente e con continuità in uno dei paesi membri.

---

<sup>5</sup> Si avvede del problema BAREL B., *Osservazioni sui disegni di legge per la riforma della disciplina della cittadinanza*, in *Lo stato civile italiano*, 2005, p. 826 ss.

La giurisprudenza si è occupata del tema con esiti molto variegati. Ed è significativo che il giudice civile – limitatamente, per ragioni di competenza giurisdizionale, all’impiego della nozione di residenza legale continuativa ai fini dell’applicazione dell’art.4, c.2 della legge – abbia sistematicamente disapplicato l’art. 1, lett.a), d.p.r. n.572/1993, ritenendo rilevante unicamente la prova della residenza effettiva (sia pure presumibile, sino a prova contraria, dai certificati anagrafici ove sussistenti) del minore regolarmente soggiornante<sup>6</sup>.

Questo orientamento giurisprudenziale, formatosi sul finire del primo decennio, è stato compatto sino all’approvazione del d.l. n.69/2013 che ha finalmente consentito ai neodiciottenni nati in Italia, ma privi della continuità anagrafica, di superare questa difficoltà già in via amministrativa, senza più dovere necessariamente ricorrere al giudice civile per la disapplicazione della norma regolamentare illegittima. Tuttavia, ben quattro anni dopo quel limitato ma utile intervento normativo, il Supremo Collegio ha avuto modo di chiarire, riguardo ad una vicenda sottostante alla previgente disciplina, l’esatta definizione di residenza legale<sup>7</sup>.

Secondo la Cassazione, in particolare, “la condizione dettata dalla norma relativa alla residenza in Italia fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età, deve essere interpretata, coerentemente con quanto ritenuto dalla dottrina pressoché unanime, con specifico riferimento all’avverbio “legalmente” come permanenza in Italia non clandestina ovvero in violazione delle norme che regolano l’ingresso, la circolazione e il soggiorno dei cittadini stranieri. L’affacciarsi del fenomeno della migrazione al momento dell’entrata in vigore della legge sulla cittadinanza ha dettato l’esigenza di qualificare come “legale” la condizione costituita dall’ininterrotta residenza, utilizzando un termine del tutto eterogeneo rispetto alla qualificazione normativa della residenza desumibile dall’art.43 c.c. o dalle norme processuali sulle notificazioni degli atti. Secondo l’art. 43 la residenza è il luogo della dimora abituale. Ugualmente, la definizione giuridica di residenza, mutuabile dalle disposizioni processuali sulla notificazione degli atti giudiziari, (artt. 138 e ss. codice di rito) si fonda sul criterio dell’effettività, da ritenersi prevalente ove provata, sulla residenza anagrafica. (Cass.2814 del 2000; 5726 del 2002)”.

---

<sup>6</sup> cfr. App. Napoli, 26 aprile 2012, n.1486, in *Dir.imm.citt.*, 2012, 2, 71 ss., con il commento di GIOVANNETTI M. e ZORZELLA N.; App. Firenze, 15 luglio 2011, in *Dir. imm.citt.*, 2011, 3, 118; Trib. Reggio Emilia, 31 gennaio 2013 e Trib. Imperia, 11 settembre 2012, entrambe in *Corr. Giur.*, 2013, p.932 ss.; e Trib. Roma 25 giugno 2013, n. 9315, inedita

<sup>7</sup> Cass., 17 maggio 2017, n.12380, in *Giur.it.*, 2018, p.844, con commento di SALVADORI M., *L’effettività della permanenza legale e l’acquisto della cittadinanza*.

La giurisprudenza amministrativa, competente riguardo ai casi di acquisto di cui all'art.9 della legge n.91/1992, ha però percorso altre strade. In particolare il giudice amministrativo ha quasi sempre ritenuto insurrogabile la continuità anagrafica mediante la prova della residenza effettiva, argomentando questa sua posizione sulla base della lettera dell'art.1, d.p.r. 572/1993; senza dunque ravvisare in questa disposizione regolamentare i vizi di illegittimità poc'anzi ipotizzati.

Riterrei che, almeno in parte, questo orientamento del giudice amministrativo sia dovuto ad una scarsa consapevolezza della funzione anagrafica (e ancor più delle pietose modalità di gestione amministrativa nelle quale l'anagrafe si trova attualmente).

Come è noto, il giudice amministrativo non è il giudice delle liti anagrafiche (riservate alla competenza del giudice ordinario) sulle quali ha quindi scarsa dimestichezza, ma certamente decisivo nel determinare il riferito orientamento è pure la comprensibile ritrosia di questa giurisdizione nel porre in dubbio la legittimità delle norme regolamentari per violazione della legge.

Tuttavia, malgrado l'apparente compattezza delle decisioni, anche il giudice amministrativo ha talvolta mostrato di nutrire qualche perplessità sull'applicazione dell'art.1 d.p.r. 572/1993 da parte dell'Amministrazione.

A questo riguardo pare già in qualche modo significativo che, nel dare ragione della norma e della sua applicazione, il giudice abbia sentito la necessità di sottolineare la natura fortemente discrezionale del procedimento di concessione, quasi a dire al ricorrente che a motivare il diniego ricevuto non vi fosse *tout court* l'incompletezza del requisito di continuità anagrafica bensì la valutazione da parte dell'Amministrazione della troppa scarsa integrazione sociale, accertata in via induttiva dalla discontinuità anagrafica<sup>8</sup>. Ed in effetti la *ratio legis* del requisito dell'iscrizione anagrafica ininterrotta per almeno dieci anni è costantemente ricondotta – né potrebbe essere altrimenti – al suo costituire prova di una davvero piena integrazione nella società, la quale sarebbe contraddetta da una discontinuità anagrafica dovuta, ad esempio, ad una cancellazione per irreperibilità o per mancato rinnovo della dichiarazione anagrafica al momento del rinnovo del permesso di soggiorno.

---

<sup>8</sup> Così, in particolare, Cons. Stato, sez. I, ad. 15 febbraio 2017, parere 20 marzo 2017, n. 687.

Siamo così giunti ad un punto fondamentale. Infatti, se la lettura che riconduce alla residenza anagrafica tutte le norme della legge n.91/1992 che pongono il requisito della residenza dovesse ancora reggere al rimprovero di abuso dello strumento regolamentare (critica di cui, invero, è parso convinto il giudice civile) allora occorre in alternativa chiedersi se tale lettura, una volta data per fedele al testo di legge, non conduca invece a dover sospettare l'incostituzionalità della legge stessa (e in particolare degli articoli.4, c.2; 5 e 9 della legge n.91/1992) per violazione del principio costituzionale di ragionevolezza.

La questione non è di scarso impatto, dato che l'eventuale interruzione della continuità anagrafica potrebbe comportare per lo straniero cui sia stata per questo motivo rigettata la domanda di naturalizzazione la necessità di dovere attendere nuovamente, anche ulteriori nove o dieci anni (se la pur breve interruzione anagrafica è collocata alla fine del decennio precedente all'inoltro della domanda) il maturarsi di un periodo di decennale continuità anagrafica ininterrotta tale da consentire la riproposizione della domanda.

L'irragionevolezza dell'inciampo anagrafico nel percorso di naturalizzazione potrà anche ad alcuni (tra i quali il sottoscritto) apparire empiricamente evidente, ma non è affatto agevole farla valere come parametro di incostituzionalità della norma, anche perché quest'ultima non va a limitare o restringere una libertà o un diritto già acquisito bensì a determinare, sia pure maldestramente, i requisiti di ingresso dello straniero nello *status civitatis*, cioè in una materia dove, nel bilanciamento degli interessi, l'interesse regolativo pubblico occupa tradizionalmente una posizione di netta prevalenza rispetto all'interesse privato regolato<sup>9</sup>. E tuttavia la prevalenza dell'interesse pubblico non deve divenire ipertrofia dello stesso, né giustificazione per una normazione irrazionale o irragionevole.

È un dato di partenza, questo, da tenere presente nell'avviare lo scrutinio di costituzionalità della norma sulla base, appunto, dei parametri di proporzionalità (ovvero la razionalità della legge rispetto al suo scopo) e di ragionevolezza (ovvero la razionalità in concreto – o situata – della legge rispetto ai valori)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Riguardo alle distinte operazioni di bilanciamento tra norme-principi, interessi e valori, cfr. CHESSA O., *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p.357 ss.

<sup>10</sup> Nell'efficace sintesi offerta, in particolare, da SCACCIA G., *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto costituzionale*, in PERLINGIERI G. e FACHECHI A., *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Napoli, 2017, p.205

Riguardo al primo parametro (inteso anche dalla Consulta come specificazione del principio di ragionevolezza)<sup>11</sup>, può osservarsi come il legislatore abbia sicuramente perseguito il legittimo scopo di assicurarsi un accettabile livello di integrazione sociale dei “nuovi italiani”, occorre tuttavia chiedersi se il requisito dell’iscrizione anagrafica realizzi una “connessione razionale” tra il mezzo predisposto (la continuità anagrafica) e il fine perseguito (l’accesso alla cittadinanza dei soli stranieri ben integrati nel contesto sociale).

Volendo al momento circoscrivere la riflessione alla sola applicazione dell’art.9 (che raccoglie varie fattispecie di acquisto della cittadinanza per concessione basate sul presupposto della residenza continuativa sul territorio nazionale) a me sembra che in effetti la mancanza di iscrizione anagrafica per periodi significativi del soggiorno in Italia denoti il difetto di una solida integrazione nella società e possa dunque giustificare una valutazione negativa della domanda di naturalizzazione.

La residenza anagrafica, come di recente ribadito dalla Consulta<sup>12</sup>, costituisce infatti il formale riconoscimento dell’appartenenza dell’individuo alla comunità, fornendogli la chiave di accesso alla maggior parte dei diritti sociali e consentendo altresì allo Stato di esercitare le sue funzioni di governo del territorio e di imposizione di quegli obblighi la cui notifica alla persona presuppone l’individuazione di un luogo di giuridica reperibilità. Prescinderne per lunghi periodi implica quindi – di per sé – una significativa mancanza di integrazione. Viceversa, un breve vuoto anagrafico potrebbe essere la conseguenza di una disfunzione amministrativa di cui l’interessato non ha la responsabilità, oppure la conseguenza di una vicenda migratoria interna al territorio nazionale per motivi di lavoro, familiari, di studio o di salute, le cui implicazioni amministrative, tra le quali figura sicuramente la cosiddetta migrazione anagrafica, non sempre si dimostrano di facile gestione.

Pertanto non si può affermare che qualsiasi interruzione nella continuità della residenza anagrafica denoti una mancanza di integrazione. Ad esempio se una famiglia si trasferisce da Varese a Roma e in occasione di tale trasferimento perde la residenza già posseduta in Varese riuscendo a reinscrivere nel Comune di Roma

---

<sup>11</sup> Sul punto le brevi ma chiare riflessioni di CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013; nonché ID, *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in AA.VV., *Il costituzionalista riluttante*, Einaudi, Torino 2016, p. 463 ss.

<sup>12</sup> Corte cost. 31 luglio 2020, n. 186.

solo dopo otto mesi, detta lacuna anagrafica piuttosto che dimostrare la scarsa integrazione della famiglia indica probabilmente la vischiosità del mercato romano delle locazioni ad uso abitativo (irregolare, si calcola, per almeno il 40% dei rapporti di locazione) nonché delle prassi amministrative (dato che, irragionevolmente, la richiesta di cambio di residenza non viene accettata da molti uffici anagrafici se il contratto di affitto non sia stato prima registrato).

Viceversa, quel trasloco familiare potrebbe avere significato per i suoi componenti un evento di maggiore integrazione (nel caso in cui, ad esempio, uno dei suoi membri abbia trovato a Roma un impiego più stabile e vantaggioso economicamente di quello che aveva a Varese, inducendolo a lasciare quella sua residenza per trasferirsi nella Capitale e affrontarvi il più ostico mercato degli affitti).

L'esemplificazione proposta intende dimostrare in concreto che, se per un verso la continuità anagrafica è un indice di integrazione, tuttavia non sempre vale il contrario; e che peraltro tra i possibili indici di integrazione la continuità anagrafica non è affatto il più significativo.

Ne è ben consapevole il legislatore europeo, il quale fa dipendere il diritto di soggiorno – inclusa l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente – dall'effettiva residenza e dall'inserimento lavorativo del cittadino del paese membro titolato ad esercitare la libertà di stabilimento, prescindendo del tutto dall'iscrizione in registri amministrativi di residenza o di domiciliazione previsti dagli ordinamenti nazionali.

Queste brevi osservazioni non mirano a dimostrare che il requisito della decennale continuità anagrafica non sia, in assoluto, idoneo. Mirano piuttosto a evidenziare la grave mancanza di necessità e di congruità della norma nella parte in cui non consente che la continuità anagrafica subisca anche solo una breve interruzione, o comunque un'interruzione scarsamente significativa rispetto alla durata complessiva della residenza legale, la quale potrebbe, ad esempio, risultare ben maggiore anche dei già lunghi dieci anni richiesti dalla norma.

A ben vedere (e ammesso che questo sia ciò che la legge effettivamente dispone) non sarebbe l'aver posto il requisito della residenza anagrafica per una certa durata a risultare, oltre che opinabile, anche incostituzionale, bensì l'automatismo operato sulla base di un'applicazione non costituzionalmente orientata della norma.

L'irragionevolezza della norma, se in tal modo intesa, consisterebbe in buona sostanza nel non considerare la reinscrizione anagrafica del soggetto già in precedenza iscritto, assieme alla prova della continuità della residenza effettiva e pur sempre legale, come elementi sufficienti per considerare comunque riempito il requisito della residenza

legale da parte dello straniero la cui iscrizione anagrafica con provenienza dall'estero risalgia ad almeno dieci anni prima della domanda di concessione della cittadinanza. Un confronto facilmente riscontrabile nella realtà può aiutare a meglio percepire la segnalata irragionevolezza. Si pensi per un verso al caso dello straniero che, iscrittosi esattamente dieci anni prima all'anagrafe della popolazione residente, sia rimasto stabilmente presente nel medesimo comune e non abbia mai avuto a subire alcuna cancellazione anagrafica. E per altro verso si pensi invece allo straniero che, dopo essere stato legalmente residente e regolarmente soggiornante in Italia per diciotto anni, abbia subito una cancellazione anagrafica di undici mesi in coincidenza con un cambio di abitazione particolarmente sofferto ma infine realizzato (cancellazione seguita comunque dalla reiscrizione anagrafica) il quale si veda per questo motivo dichiarare irricevibile la domanda di naturalizzazione.

Come poc'anzi ricordato, il fatto di una qualche discontinuità anagrafica nel vissuto dello straniero lungo-soggiornante in Italia può essere indicativo di una sua insufficiente integrazione ma potrebbe anche non esserlo, dipendendo la risposta da ulteriori valutazioni, tra le quali sembrano essere particolarmente rilevanti sia la durata di tale discontinuità che le particolari circostanze del vuoto anagrafico.

Il legislatore tuttavia, invece di lasciare tali circostanze al prudente apprezzamento dell'Amministrazione (sempre che si ritenga confermata la corrispondenza legislativa tra residenza legale e residenza anagrafica), ha invece stabilito un mero automatismo in sé irragionevole e certamente espressivo di una concezione ipertrofica dell'interesse pubblico nemmeno minimalmente correlata all'esame della fattispecie concreta<sup>13</sup>, a fronte del quale un'interruzione della continuità anagrafica di pochi mesi nell'arco dell'intero decennio (o, come abbiamo appena visto, anche ben più di un decennio) ha il medesimo effetto preclusivo di un buco anagrafico di diversi anni. A questo riguardo è però plausibile ipotizzare una reazione almeno perplessa del Giudice delle leggi, giustamente diffidente verso gli automatismi preclusivi applicati alla mera dimensione temporale<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> L'irrelatività dell'automatismo si spiega in effetti proprio con la totale sparizione del soggetto destinatario del provvedimento, annullato dalla segnalata ipertrofia dell'interesse pubblico, su cui, *mutatis mutandi*, SAVINO M., *La Corte Costituzionale e l'immigrazione: quale paradigma?*, in Corte Costituzionale, *Per i sessanta anni della Corte costituzionale*. Convegno scientifico (19-20 maggio 2016), Milano, 2017, p.190.

<sup>14</sup> Paiono richiamabili in tal senso, tra le più recenti: Corte cost. 18 luglio 2019, n. 187 (avuto riguardo alla preclusione in ogni caso di un triennio nell'accesso alla detenzione domiciliare speciale nell'interesse della prole); Corte cost. 11 luglio 2018, n. 149 (riguardo alla preclusione dell'ergastolano autore di sequestri e omicida a taluni benefici per una durata non riducibile di 26 anni di detenzione); Corte cost. 9 febbraio 2018, n. 22 (riguardo all'automatismo del provvedimento prefettizio di ritiro della patente).

È questo del resto un punto sul quale già il Consiglio di Stato ha mostrato talvolta disagi<sup>15</sup>. Di qui un intelligente, anche se ardito, tentativo (in soccorso ad uno straniero rifiutato alla cittadinanza per un buco anagrafico di sette mesi su un periodo di soggiorno legale di ben sedici anni) di interpretare in modo costituzionalmente orientato il provvedimento di reinscrizione all'anagrafe come equivalente all'annullamento in autotutela della precedente cancellazione anagrafica per irreperibilità, intervenuta pochi mesi prima<sup>16</sup>.

Pare di particolare interesse anche una seconda vicenda esaminata dal Consiglio di Stato il quale, pur dichiarando inammissibile il ricorso straordinario al Capo dello Stato perché proposto oltre i termini previsti, non ha però mancato di suggerire all'Amministrazione un inascoltato cambio di passo nell'applicazione del requisito riguardante la continuità anagrafica.

Nel caso di specie uno straniero regolarmente soggiornante da ventinove anni e già anagraficamente residente da diciannove, aveva subito un provvedimento di cancellazione anagrafica di trenta giorni in occasione del suo trasferimento dal Comune di Lavis a quello di Rovereto, il che aveva poi comportato il diniego della sua domanda di naturalizzazione.

Il Consiglio di Stato, nel suggerire al ricorrente di presentare una nuova istanza di naturalizzazione, ritiene che in tale caso l'Amministrazione dovrebbe avere "cura di applicare le disposizioni relative al requisito della residenza legale, avendo considerazione alla particolarità della fattispecie. Infatti, fermo restando il principio generale per cui l'iscrizione anagrafica conferisce alla residenza di fatto quei connotati di pubblicità e certezza (anche ai fini della prova della durata, quando necessaria) in mancanza dei quali non sembra potersi dire che uno straniero risieda legalmente, nel caso di specie risulta: - che il ricorrente è legalmente in Italia dal 1989 con il suo nucleo familiare; - che è stato residente nel medesimo Comune per oltre un decennio; - che la cancellazione dell'anagrafe di tale Comune sarebbe dovuta

---

<sup>15</sup> Diversamente forse dal T.A.R., uso a richiamare con scontata evidenza il combinato disposto tra l'art. 9 della legge e l'art. 1, d.p.r. N. 572/1993. Frequente presso i tribunali amministrativi è la condanna alle spese del ricorrente privo della continuità anagrafica. Cfr., tra gli altri, T.A.R. Lazio, 21 aprile 2020, n. 843/2020; T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 27 giugno 2018, n. 632.

<sup>16</sup> Così Cons. Stato, Sez. III, 18 marzo 2013, n. 1578, ove si legge: "(...) a fronte di tali elementi documentali, che dimostra(va)no nell'insieme una presenza senza soluzione di continuità sul territorio italiano, reputa il Collegio che la reinscrizione nei registri dell'anagrafe del comune di Brescia avvenuta il 6.2.2006 possa assumere la valenza di un implicito riconoscimento - da parte della stessa amministrazione comunale - dell'erroneità del precedente atto di cancellazione del 12.7.2005".

a circostanze fortuite; – che il mese successivo il ricorrente si è iscritto nel vicino Comune di Rovereto; – che egli ha inteso dimostrare la continuità della sua residenza di fatto attraverso documentazione INPS attinente alla sua attività lavorativa<sup>17</sup>.

*Flatus voci* non vincolante ma significativo, il richiamato parere ha il merito di evidenziare l'irragionevolezza dell'automatismo legislativo (auspicandone infatti l'esclusione in via interpretativa), pur limitandosi a sottolineare le particolarità del caso senza elaborare una più ampia valutazione del dato normativo sovrastante, alla cui ombra paiono diventare anonimi e indistinti i profili degli interessati (benché proprio la differenziazione caso per caso dovrebbe invece costituire il senso stesso del procedimento concessorio) e nel cui perimetro alcuna differenza viene fatta tra lunghe e brevi eclissi anagrafiche dei soggiornanti di lungo periodo che chiedano la cittadinanza.

I segnali del disagio giurisprudenziale ora riferiti possono parere ancora esili, tuttavia essi paiono sufficienti a confermare almeno l'opportunità dell'interrogativo in merito alla legittimità costituzionale dell'art.9 della legge n.91/1992 nella parte in cui non consente di richiedere la cittadinanza allo straniero che sia stato cancellato, anche per un breve periodo seguito poi dalla reinscrizione, dal registro della popolazione anagraficamente residente.

A questo riguardo una sentenza interpretativa di rigetto potrebbe condurre Amministrazione e interpreti ad abbandonare l'automatismo del diniego (o, secondo altri, dell'irricevibilità) in favore di una valutazione caso per caso nelle ipotesi in cui un pur considerevole periodo di continuità anagrafica sia stato talvolta ed in modo non così significativo interrotto; sempre che la Consulta non decida invece di restituire al requisito della residenza il suo autentico significato di soggiorno continuativo ed autorizzato sul territorio nazionale.

Tanto il primo quanto il secondo epilogo sarebbero comunque idonei a risolvere l'antinomia venutasi a creare con l'entrata in vigore dell'art.33, D.L. n.69 del 2013. Come infatti già si è ricordato, questa norma consente al neomaggiorenne straniero di acquisire la cittadinanza italiana malgrado l'eventuale sussistenza di un vuoto anagrafico purché sia in grado di dimostrare “il possesso dei requisiti [di residenza] con ogni altra idonea documentazione”.

---

<sup>17</sup> Così Cons. Stato, sez. I, adunanza del 11 aprile 2018, n. 01032/2018 dep. 16 aprile 2018.

Detta norma per un verso dimostra che nella complessiva trama della legislazione primaria il requisito sostanziale da possedere ai fini della legge n. 91 del 1992 non è affatto la residenza anagrafica ma, appunto, la residenza legale, mentre l'iscrizione anagrafica costituirebbe al più un onere legale di natura probatoria (contraddicendo l'assunto di diritto comune secondo cui l'iscrizione anagrafica sarebbe prova semplice, *iuris tantum*, della residenza effettiva).

Per altro verso la norma differenzia la posizione giuridica di due soggetti stranieri entrambi adulti: il neodiciottenne nato in Italia di cui all'art. 4, c. 2 e il maggiorenne (eventualmente anche lui neodiciottenne) di cui all'art. 9 della legge n. 91 del 1992, esonerando solamente il primo dal requisito della continuità anagrafica ininterrotta.

## **2.2 Sull'impossibilità dell'avente diritto non anagraficamente residente di eleggere la cittadinanza o di ottenerne il riconoscimento**

Considerazioni simili a quelle sin qui svolte, benché non del tutto analoghe, possono trovare spazio anche riguardo all'art. 23 della legge n. 91/1992 in combinato disposto con l'art. 1, d.p.r. n. 572/1993. Dispone in questo caso il legislatore che “le dichiarazioni per l'acquisto, la conservazione, il riacquisto e la rinuncia alla cittadinanza e la prestazione del giuramento previste dalla presente legge sono rese all'ufficiale dello stato civile del comune dove il dichiarante risiede o intende stabilire la propria residenza, ovvero, in caso di residenza all'estero, davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza”.

Nei casi descritti dalla norma - una volta identificata la residenza del dichiarante unicamente nell'indirizzo di residenza anagrafica già ottenuta od almeno richiesta - si pone in essere, come a breve vedremo, un'evidente contraddizione tra il procedimento amministrativo previsto dall'art. 23 e la *ratio* caratterizzante le diverse figure di acquisto, riacquisto, conservazione o rinuncia alla cittadinanza cui detta norma si riferisce.

Si discute peraltro se rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 23 della legge n. 91/1992, o non piuttosto nell'art. 26, d.p.r. 386/2000 (come in effetti sembra preferibile ritenere), le altre dichiarazioni di cittadinanza, incluse le richieste di accertamento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* formulate dai discendenti di italiani a suo tempo emigrati all'estero i quali si rechino in Italia proprio al fine di ottenere tale riconoscimento<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Dati i tempi di attesa anche decennali necessari per processare l'istanza presso i nostri consolati all'estero.

Ad ogni modo anche l'art.26, , d.p.r. 386/2000 ribadisce che la competenza a ricevere l'istanza appartiene all'ufficiale dello stato civile "del comune dove l'interessato ha o intende stabilire la propria residenza".

Risulta quindi decisivo, al fine di assicurare l'effettività del diritto all'acquisizione o al riconoscimento dello *status civitatis*, stabilire se attraverso l'espressione "dove (...) intende stabilire la propria residenza" il legislatore (tanto quello dell'art.23, legge n.91 del 1992, quanto quello dell'art.26, d.p.r. 396 del 2000) abbia voluto riferirsi ad un'intenzione non particolarmente conformata, oppure se abbia richiesto l'avvio dell'istanza di iscrizione anagrafica.

Benché la prima opzione interpretativa sia a mio parere preferibile<sup>19</sup>, è invece la seconda ad avere ricevuto il pieno avallo del Ministero dell'Interno, oltre ad essere stata per un certo tempo confermata dall'art.14, c.4, d.p.r. 372/1993 (poi abrogato) ove si affermava che, ai fini dell'applicazione dell'art. 23 della legge n.91/1992, l'intenzione di stabilire la residenza nel comune trovasse necessaria espressione nella dichiarazione fatta all'ufficiale di anagrafe, benché ancora in attesa del provvedimento di iscrizione richiesto<sup>20</sup>.

Dal consolidarsi della riferita interpretazione riguardo alle due nozioni "sorelle" di residenza e della "intenzione di risiedere" di cui agli articoli 23, legge n.91/1992 e 26, d.p.r. 396/2000, derivano purtroppo effetti gravi e contraddittori con la *ratio* delle singole norme di attribuzione, acquisto o rinuncia della cittadinanza italiana.

Si pensi, ad esempio, al caso dell'opzione di cittadinanza italiana che il figlio riconosciuto durante la maggiore età dovrà formulare entro un anno dal giorno in cui il riconoscimento è divenuto efficace. Se l'interessato è uno straniero irregolarmente soggiornante, sebbene residente ai sensi dell'art.43 c.c., non potrà ovviamente presentare alcuna dichiarazione di residenza in nessuna anagrafe italiana, né è detto che egli possa materialmente recarsi nel paese di provenienza, né peraltro che tale paese esista (per esempio nel caso in cui sia nato in Italia o in un paese terzo).

---

<sup>19</sup> In tal senso Trib. Roma, 9 maggio 2017, r.g. 9045/2017. Sul punto già RICHTER MAPELLI MOZZI P., *Riconoscimento di figlio maggiore nato fuori dal matrimonio e estensione dello status civitatis per derivazione genitoriale a favore del figlio riconosciuto, con particolare riguardo all'iscrizione anagrafica da parte del figlio e alla decorrenza degli effetti della cittadinanza*, in *Lo stato civile italiano*, 2017, 6, p.21 ss.

<sup>20</sup> Ed invero la richiamata disposizione regolamentare era stata anticipata dalla Circolare del Ministero dell'Interno 11 novembre 1992 n. K.60.1, la quale già indicava quale necessaria forma dell'intento di stabilire la residenza l'avvio della "procedura di iscrizione anagrafica, ancorché questa non sia stata ancora definita".

D'altra parte nemmeno sarebbe ragionevole ammettere che egli debba perdere il diritto di opzione per la cittadinanza italiana perché privo di iscrizione anagrafica e dunque di un ufficiale dello stato civile competente a ricevere la sua volontà di cittadinanza.

Dell'irragionevolezza di tale conseguenza si è ben avveduto il giudice capitolino, interpellato da una donna straniera, irregolarmente soggiornante in Italia, riconosciuta ormai maggiorenne dal padre italiano. Il Tribunale di Roma, nell'ambito del procedimento di urgenza di cui all'art. 700 c.p.c., ha infatti ordinato al Sindaco di iscrivere la donna all'anagrafe con effetto retroattivo sin dal giorno della domanda precedentemente dichiarata irricevibile perché priva del permesso di soggiorno e, conseguentemente, di ricevere presso l'ufficio dello stato civile la sua dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana, rilasciando all'interessata un attestato di pendenza dell'*iter* di acquisizione della cittadinanza che la donna avrebbe poi presentato alla questura per richiedere ed ottenere un permesso di soggiorno "in attesa di cittadinanza"<sup>21</sup>.

Avendo dato in tal modo piena tutela alle ragioni della ricorrente (sia pure attraverso il controvertibile ordine di iscrivere all'anagrafe una straniera priva del permesso di soggiorno), il giudice romano non ha però potuto porre alla Consulta l'utile questione di legittimità costituzionale riguardo alla definizione legislativa di residenza e di "intenzione di risiedere" che, sola, avrebbe potuto assicurare piena tutela ai molti casi pregiudicati dall'applicazione dell'art. 23, legge n. 91/1992 e 26, d.p.r. n. 396/2000 secondo l'orientamento interpretativo ad oggi prevalente.

Si pensi, oltre all'atto di elezione che il figlio già maggiorenne deve presentare entro un anno dalla data di efficacia del riconoscimento, all'ipotesi – certamente meno frequente ma ugualmente problematica – della rinuncia alla cittadinanza da parte del neocittadino adottato da un cittadino italiano. Supponiamo a questo riguardo che l'aspirante rinunziante sia una persona senza fissa dimora ma dimorante in uno della maggior parte dei comuni italiani che non ha istituito, violando la legge, l'indirizzo virtuale per le persone appartenenti a tale categoria. Possiamo davvero accettare che la sua dichiarazione di rinuncia alla cittadinanza italiana rimanga bloccata dallo sbarramento all'iscrizione anagrafica che egli sta subendo? Ipotizziamo infine che, intervenuto il decreto di conferimento della cittadinanza italiana, il (non ancora) nuovo cittadino si trovi, a seguito di una sopravvenuta cancellazione dai registri, privo di iscrizione anagrafica (pur continuando a

---

<sup>21</sup> Trib Roma, 9 maggio 2017, cit.

soggiornare in Italia). Possiamo accettare l'idea che egli non possa rendere il giuramento per mancanza dell'ufficiale dello stato civile competente a riceverlo nei sei mesi prescritti, con conseguente perdita di efficacia del decreto di conferimento?

Con riguardo ai casi esemplificati e ad ancora altri che pure si pongono nella pratica, le due questioni tra loro strettamente collegate della definizione legale della residenza nell'ambito di applicazione della legge n.91 del 1992 e della definizione dell'intenzione di risiedere nell'ambito dei correlati procedimenti meriterebbero un non più dilazionabile chiarimento, anche attraverso una pronuncia della Consulta.

Il Giudice delle leggi, riguardo all'art. 23 della legge sulla cittadinanza, potrebbe forse dichiarare l'incostituzionalità del criterio di competenza stabilito sulla base della residenza anagrafica (o della dichiarazione anagrafica ritenuta ricevibile dall'ufficiale di anagrafe) oppure, in alternativa, con una pronuncia interpretativa di rigetto, potrebbe affermare la possibilità per l'interessato di esprimere in modo insindacabile la sua intenzione di risiedere in un determinato Comune (senza, quindi, che a tale espressione di volontà possa opporsi la mancanza di un requisito del procedimento anagrafico, quale il permesso di soggiorno o la disponibilità attuale di un'abitazione) determinando in tal modo sulla base della sua sola volontà l'ufficio dello stato civile territorialmente competente a ricevere la sua dichiarazione in materia di cittadinanza.

A differenza dei richiedenti la concessione della cittadinanza, coloro che chiedono di poter eleggere la cittadinanza e, ancor più, coloro che ne chiedono il mero accertamento o vorrebbero rinunciarvi, non sono cittadini stranieri il cui ingresso nella cittadinanza italiana debba essere oggetto di una valutazione di interesse da parte dello Stato. Si tratta invece di cittadini italiani o in attesa di divenirlo avendone però già acquisito titolo. Questa diversa collocazione e forza dell'interesse privato (alla cittadinanza) rispetto all'interesse pubblico potrebbe facilitare lo scrutinio di costituzionalità della norma conducendo ad individuarne l'incompatibilità (o, viceversa, le linee interpretative atte a renderla compatibile) rispetto agli articoli 2, 3 e 22 Cost.

Riguardo all'art. 22 Cost, in particolare, sembra di poter condividere l'osservazione della dottrina secondo cui la norma, nel vietare la privazione per motivi politici della cittadinanza italiana, abbia configurato implicitamente il divieto di qualsiasi privazione arbitraria della cittadinanza, tale essendo, nei suoi concreti effetti, l'impossibilità di accertare lo *status civitatis* o di esercitare l'opzione di cittadinanza da parte del soggetto stabilmente presente in Italia ma privo di iscrizione anagrafica.

### **3. Sulla efficacia preclusiva di fatto del ritardo provvedimento nei procedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio**

Nella sua attuale versione, come novellata dalla legge n. 94 del 2009, l'art. 5 della legge sulla cittadinanza dispone che "il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero" qualora, in entrambi i casi, al momento dell'adozione del decreto di conferimento "non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi". I termini ivi indicati "sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi".

Sia nel caso in cui il coniuge straniero presenti la domanda di acquisto della cittadinanza italiana dopo molti anni di residenza coniugale in Italia, sia che invece la presenti immediatamente al compimento dei primi due anni, egli dovrà quindi avere mantenute sino all'adozione del decreto di conferimento della cittadinanza tutte le condizioni per l'attribuzione della cittadinanza, a nulla rilevando, ad esempio, che la separazione coniugale, lo scioglimento del matrimonio o la morte del coniuge italiano siano intervenuti dopo molti anni dalla celebrazione del matrimonio ma purtroppo prima della conclusione del procedimento stesso. Un procedimento peraltro piuttosto lungo e al cui avvio il coniuge straniero deve fare precedere l'acquisizione, talvolta lunga e complessa, della documentazione richiesta.

In dottrina è stato rilevato come l'innalzamento intervenuto nel 2009 del requisito temporale riguardo alla convivenza coniugale e alla residenza legale in Italia sia in linea con gli orientamenti degli altri Paesi europei, talvolta ancor più esigenti<sup>22</sup>. Ma tale osservazione, di primo acchito condivisibile, non tiene però conto della grave anomalia procedimentale che in Italia impone, come poc'anzi osservato, il mantenimento dei requisiti e la mancanza dei motivi di preclusione all'acquisto della cittadinanza sino al momento dell'emanazione del decreto di conferimento, in deroga quindi al principio di civiltà giuridica secondo il quale, maturati tutti i presupposti sostanziali per il riconoscimento di una posizione di diritto soggettivo, questa è fatta salva a prescindere dai tempi di emanazione del provvedimento amministrativo

---

<sup>22</sup> Così NALIN E., *Riforma della legge italiana sulla cittadinanza e diritto dell'unione europea*, in TRIGGIANI E., *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari, 2013, p.171

che ne prenda atto (anche ad evitare che l'ottenimento del beneficio di legge venga condizionato o limitato dall'operare diligente o meno dell'Amministrazione competente).

Ponendo in essere questa anomalia disciplinare il legislatore del 2009 si è voluto smarcare dal consolidato orientamento espresso dal Consiglio di Stato, secondo il quale l'acquisizione della cittadinanza non era impedita dal venir meno dei requisiti della domanda se ciò fosse accaduto dopo il compimento del periodo di residenza richiesto dalla legge (che all'epoca era ancora di soli sei mesi) e quindi anche se al momento del loro venire meno la domanda non fosse ancora stata proposta dall'interessato<sup>23</sup>.

L'effetto più problematico di tali modifiche, come è stato già accennato, è quello di fare dipendere dall'eventuale (in realtà molto probabile) ritardo nella conclusione del procedimento non tanto la tardività del provvedimento quanto il suo contenuto e quindi la sorte stessa della domanda del privato, consentendo all'Amministrazione di incidere in termini fattuali sul significato operativo della norma astrattamente attributiva della situazione giuridica soggettiva al ricorrere di determinati presupposti.

A prescindere da altri e più radicali rilievi, parrebbe dunque ragionevole interpretare in modo costituzionalmente orientato la nuova lettera dell'art.5 leggendola nel senso che gli eventi ostativi riguardanti la sorte del rapporto coniugale non devono verificarsi sino al termine legale per l'adozione del provvedimento invece che sino alla data della sua effettiva (e tardiva) adozione, ma si tratta di un'interpretazione generalmente non condivisa né dalla prevalente giurisprudenza né dall'Amministrazione<sup>24</sup>. Il che potrebbe suggerire una proposizione della questione di legittimità costituzionale dell'art.5, in relazione agli articoli 3 e 97 Cost. nella parte in cui non limita la verifica dei requisiti richiesti al momento della domanda, o almeno alla sola durata prevista dalla legge per la conclusione del procedimento.

La norma infatti, ove fosse confermata l'interpretazione ad oggi prevalente, disincentiva il buon andamento dell'attività amministrativa riversandone le conseguenze esclusivamente sull'utente, che potrebbe così perdere il proprio

---

<sup>23</sup> Cons. Stato, Ad. gen., 17 maggio 1993, n. 44; Cons. Stato, parere 30 novembre 1992, n. 2482.

<sup>24</sup> Con qualche rara eccezione, che mi consta però riguardare il solo caso del venir meno della convivenza per morte del coniuge. Così Trib. Firenze, 3 aprile 2015, n. 1138, in [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it). In dottrina, VERCELLI, *Le modifiche introdotte dall'art.1 della legge n.94/2009 alla normativa prevista per l'acquisto della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio, dall'art.5 della legge n.91/92: alcune osservazioni*, in *Stato civ. it.*, 2011, 11, p.23.

titolo per l'acquisto della cittadinanza. Quest'ultimo inoltre subisce un trattamento ingiustificatamente differenziato rispetto al soggetto che, pur trovandosi nella sua identica situazione, si avvantaggi della conclusione del procedimento da parte dell'Amministrazione nei termini previsti dalla legge.

Ovviamente un utile risultato sarebbe costituito, oltre che dall'eventuale accoglimento, anche dalla condivisione da parte della Corte della tesi poc'anzi riferita ma ad oggi ancora minoritaria, secondo la quale già oggi le norma andrebbe applicata con esclusivo riferimento al termine legale di conclusione del procedimento.

#### **4. Genitori cittadini con figli stranieri a causa del mancato rispetto dei termini del procedimento di cui agli articoli 5 e 9**

L'art.14 prevede che "I figli di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza".

Sebbene la norma non lo dica, essa presuppone la minore età del figlio. Sicché la dilatazione dei termini procedurali, piuttosto frequente per le domande di concessione ai sensi dell'art.9 della legge, fa sì che sia l'Amministrazione e non più il legislatore a decidere in concreto dell'acquisto della cittadinanza *iure communicatione* in capo al figlio che era minorenni al momento della domanda di naturalizzazione presentata dal genitore.

Immaginiamo: a) che il procedimento di concessione avviato con l'istanza paterna o materna duri quattro anni, invece dei "due più uno" oggi previsti; b) che il giuramento avvenga dopo cinque o sei mesi dall'adozione del decreto di concessione; c) e che il figlio avesse tredici anni e qualche mese al momento della domanda di naturalizzazione del genitore.

Il calcolo sui fattori ora ipotizzati porta a concludere che in questo caso il figlio, all'epoca tredicenne, avrà già compiuto i diciotto anni al momento dell'acquisto della cittadinanza da parte del genitore (il giorno successivo alla prestazione del giuramento) e che quindi rimarrà straniero anche se figlio di un cittadino (neo) italiano; e ciò benché, al contrario del padre, abbia vissuto in Italia la maggior parte della sua vita e si sia interamente formato nella scuola italiana.

Anche in questo caso, dunque, la norma finisce con il fare dipendere dal rispetto dei tempi procedurali da parte dell'Amministrazione (con riguardo però, questa volta, ad un procedimento di cui è formalmente parte solo il genitore, benché il figlio sia pure

destinatario, in qualità di terzo interessato, dei relativi effetti) l'acquisto o meno della cittadinanza da parte del figlio, il che pone alcuni ulteriori problemi giuridici.

Già in passato avevo ipotizzato la possibilità che il figlio divenuto maggiorenne prima della tardiva conclusione del procedimento di naturalizzazione del genitore si presentasse davanti all'ufficiale dello stato civile per chiedere la registrazione e relativa certificazione dell'acquisto della cittadinanza *iure communicatione*, predisponendosi ovviamente ad impugnare davanti al tribunale civile il diniego oppostogli dall'ufficio<sup>25</sup>.

L'esito di tale impugnazione, ove il giudice non giunga ad operare una interpretazione costituzionalmente orientata capace di appianare la segnalata contraddizione, potrebbe essere la rimessione alla Consulta della questione di legittimità costituzionale dell'art.14 nella parte in cui richiede il mantenimento del requisito della minore età per un periodo non determinato, dipendendo questo, in concreto, dai tempi piuttosto aleatori del procedimento di naturalizzazione del genitore.

L'illegittimità costituzionale dell'art.14, in combinato disposto con le norme che regolano l'acquisto della cittadinanza in base alla fattispecie di volta in volta invocata (ad esempio per matrimonio o per concessione ai sensi dell'art.9), potrebbe pure in questo caso riguardare la violazione dell'art.97 Cost, ma anche dell'art.117, c.1, con riguardo in particolare alla lesione del criterio del preminente interesse del minore nei procedimenti che lo riguardano (anche nel caso in cui non ne sia parte in senso formale<sup>26</sup>); interesse che in questo caso coincide anche con la direttiva internazionale volta a favorire la dimensione familiare dello *status civitatis*<sup>27</sup>.

Resta comunque opportuno che il ricorrente, nel caso in cui la richiesta principale non dovesse essere accolta, presenti allo stesso giudice civile presso cui ha agito per ottenere lo *status civitatis* una richiesta di risarcimento del danno per il mancato acquisto della cittadinanza, trattandosi di una fattispecie acquisitiva scaturente di pieno diritto dal fatto della naturalizzazione del genitore con cui si conviva durante la minore età; fattispecie non realizzatasi per il colpevole ritardo dell'Amministrazione nell'adottare il provvedimento di naturalizzazione.

---

<sup>25</sup> Sia consentito il rinvio a MOROZZO DELLA ROCCA P., *Profili civilistici del mancato acquisto della cittadinanza ope legis ai sensi dell'art.14 della legge n. 91/1992*, in *Fam. e Dir.*, 2014, p.406 ss.

<sup>26</sup> Criterio sempre più valorizzato nelle dichiarazioni e convenzioni anche regionali, incluso l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>27</sup> Direttiva contenuta, tra l'altro, anche nel secondo protocollo di modifica della Convenzione sulla riduzione delle cittadinanze multiple che – al secondo considerando – fa riferimento all'unità familiare. Al riguardo interessanti cenni in BORRACCETTI M., *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in [www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), 2019, 3, p. 193

#### 4.1 Necessità di una interpretazione adeguatrice del requisito di convivenza

Abituato a confrontarsi con norme invecchiate, spesso prodotte dal legislatore al fine di porre rimedio ad esperienze passate ma senza capacità di previsione sul futuro, l'interprete non di rado valorizza la *ratio* della norma per correggerne od adeguarne la lettera alla sua ragion d'essere nel presente ormai sopravvenuto.

Così è accaduto, ad esempio, con l'art.2048 c.c., nella parte disciplinante la responsabilità dei genitori per il fatto illecito dei figli minori. Secondo la lettera della norma la regola aggravata (secondo alcuni oggettiva) di responsabilità dovrebbe riguardare solo i genitori che "abitano" con il figlio autore dell'illecito ma una parte della giurisprudenza ha condivisibilmente esteso l'applicazione della norma anche ai genitori non coabitanti ma co-affidatari, in ragione anche del rilievo che nella fattispecie assume la cosiddetta *culpa in educando*<sup>28</sup>. Viene così operata una interpretazione adeguatrice della norma, il cui testo formalmente vigente è ancora il medesimo che fu scritto nel codice napoleonico del 1804, quando l'ufficio genitoriale (non a caso definito "patria potestà") consisteva nell'esercizio di un potere quasi assoluto sul figlio da parte del padre.

Guardando alla funzione svolta dal requisito della convivenza nella riformulazione della regola da parte del legislatore del 1992 dovrebbe a mio parere darsi luogo ad un'interpretazione simile a quella proposta, sia pure con fortune alterne, riguardo all'art.2048 c.c., militando a favore di questa opzione una serie di ragioni connesse alla funzione della norma e all'evoluzione del contesto al quale essa viene applicata.

Nel vigore della previgente disciplina, l'art.5 della legge n.123 del 1983 (similmente a quanto già previsto dall'art.12 della legge n.555 del 1912) non prevedeva altro requisito se non lo *status* di figlio e la minore età; ma questo aveva condotto all'acquisizione *ope legis* della cittadinanza italiana in capo a figli nati da precedenti relazioni che il neocittadino aveva avuto all'estero, i quali talvolta non avevano più alcun legame col genitore, né alcuna conoscenza dell'Italia. Casi evidentemente, nei quali l'acquisizione della cittadinanza poteva talvolta costituire un fatto di mera casualità che nulla aveva a che vedere con le ragioni dell'unità della famiglia sotto una comune cittadinanza, che invece costituivano la *ratio* della norma.

---

<sup>28</sup> Così Cass., 1 agosto 1995, n.8384; Cass. 18 dicembre 1992, n.13424; Trib. Milano, 22 dicembre 2009, in *Foro it.*, 2010, 5, 1, 1563; Trib. Cagliari, 21 giugno.2001, in *Riv.Giur.Sarda*, 2002, 407. In senso contrario, tuttavia, Cass. 24 aprile 2019, n.11198; Cass., 13 aprile 1979, n.2195; nonché Trib. Latina, 11 settembre 2020, n.1657, in banca dati *DeJure*

Di qui la giusta esigenza di rivedere la regola, con l'aggiunta del requisito della convivenza col genitore che nel 1992, quando l'Italia era ben lontana dall'immaginare una disciplina di tutela della bigenitorialità a seguito della separazione dei genitori, poté forse essere giudicato adeguato allo scopo e non invece debordante rispetto ad esso.

Quel medesimo requisito è però oggi reso eccessivamente rigido e dunque inadeguato dal mutamento culturale intervenuto nelle famiglie, nonché dall'attuale disciplina dell'affidamento condiviso, la quale promuove l'assiduità e la normalità delle relazioni familiari con entrambi i genitori, anche se uno solo sarà quello coabitante con il minore nella maggior parte dell'anno. Una cornice disciplinare espressiva di una realtà sociale che presso il legislatore del 1992 ancora non poteva trovare considerazione.

È tuttavia indubbio che interpretando in modo estensivo la condizione legale della convivenza col neocittadino – ricomprendendovi quindi i figli minorenni sottoposti alla sua responsabilità genitoriale benché con lui non coabitanti – lo scopo perseguito nel 1992 dal legislatore mediante l'aggiunta del requisito della convivenza non solo non ne verrebbe pregiudicato ma ne risulterebbe più razionalmente perseguito.

In tal senso si è infatti orientato il giudice civile accertando lo *status civitatis* di un giovane di origine straniera, a termini dell'art.14 della legge n.91 del 1992, in quanto il padre era divenuto cittadino italiano prima della maggiore età del figlio, ma dopo essersi separato giudizialmente dalla moglie alla quale era stato affidato il figlio ancora minorenne. Risultava infatti accertata la persistente frequentazione tra padre e figlio e dunque "l'effettiva sussistenza del vincolo genitoriale, che si estrinseca in un vincolo morale e spirituale quale presupposto per la trasmissione al secondo (...) della conseguita cittadinanza"<sup>29</sup>. L'interesse della decisione, resa con riferimento ad una vicenda di separazione coniugale con affidamento esclusivo risalente al 1997 (dunque precedente alla legge n.54 del 2006) risiede tra l'altro nella valorizzazione dell'effettività ed assiduità della relazione familiare tra il padre ed il figlio, risultando quest'ultimo pur sempre titolare della potestà genitoriale. Ma il lettore ben si renderà conto che con la valorizzazione legislativa del diritto del figlio dei genitori separati alla cosiddetta bigenitorialità (realizzata con la legge n.54 del 2006) l'interpretazione estensiva proposta dalla corte partenopea potrebbe trovare ancor più solido supporto motivazionale.

L'opportunità di porre al riguardo una questione di legittimità costituzionale dipenderà dalla capacità o meno del diritto vivente di imporre la già segnalata interpretazione

---

<sup>29</sup> Così App. Salerno, 20 agosto 2009, n.32/09, nella nota di CARABOTTA V., *Riconoscimento della cittadinanza italiana*, in *Gli stranieri*, 2009, 446 ss.

evolutiva inducendo anche l'Amministrazione ad aderirvi. In tali circostanze sollevare la questione di legittimità costituzionale sarebbe infatti avventato oltre che superfluo. Viceversa, l'adesione a tale interpretazione di alcuni giudici soltanto non assicurerebbe alcuna tutela alla maggior parte dei minori interessati.

## 5. La lingua italiana

In sede di conversione del d.l. n.113/2018 è stato inserito il nuovo art.9.1 nel testo della legge n.91/1992, il quale prevede la dimostrazione del requisito di conoscenza della lingua italiana almeno al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) per l'acquisto della cittadinanza per concessione, nelle diverse fattispecie contenute nell'art.9, e per matrimonio, esentandone solo coloro che abbiano a suo tempo sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del Testo Unico Immigrazione o che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Questi ultimi, in effetti, hanno già dovuto in precedenza acquisire la certificazione del livello A2 (quello immediatamente precedente il B1), sicché il legislatore ha ritenuto che la successiva permanenza in Italia rendesse superflua l'esibizione dell'ulteriore integrazione linguistica.

Il livello di abilità linguistica individuato dal legislatore italiano è il medesimo previsto da una buona parte degli Stati membri dell'Unione Europea, benché un certo numero di essi abbia invece preferito indicare la più bassa soglia del livello A2. Non è dunque sulla scelta di introdurre il requisito di sufficiente conoscenza della lingua italiana che vanno indirizzate le critiche e i sospetti di incostituzionalità<sup>30</sup>. La determinazione legislativa di questo requisito potrebbe anzi essere considerata come un evento condivisibile a fronte della precedente situazione che vedeva la mancata padronanza della lingua come una delle ricorrenti motivazioni nei provvedimenti di diniego della cittadinanza per naturalizzazione, in quanto indicativa di troppo scarsa integrazione nella società italiana.

---

<sup>30</sup> Sul punto si veda l'utile prospettiva di comparazione offerta da MILANI G., *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in [www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), 2019, 2, p.94 ss. Condivisa l'introduzione del requisito riguardo alle naturalizzazioni, l'autore esprime invece perplessità sulla sua estensione anche alle cittadinanze per matrimonio, specie nel caso in cui la vita coniugale si svolga all'estero, in quanto confligente con l'obiettivo di perseguire la comunione di cittadinanza all'interno della famiglia. (spec. p.103)

È però grave, suscitando fondati dubbi di legittimità costituzionale, la mancata previsione legislativa di un'esenzione a beneficio delle persone anziane (specie se entrate in Italia dopo i 45/50 anni di età) e di quelle con disabilità o con disturbi certificabili nell'apprendimento. Vero è che la medesima questione si era del resto già posta per il rilascio del permesso di soggiorno permanente UE per soggiornanti di lungo periodo ed è stata poi in parte risolta con un decreto ministeriale del 4 giugno 2010 esentando dalla prova di certificazione, oltre ai minori degli anni quattordici, anche gli stranieri affetti da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da handicap, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica<sup>31</sup>.

La fondamentale differenza tra le due discipline sta però nel fatto che il nuovo art.9.1 della legge n.91/1992 è una norma del tutto autosufficiente e di immediata applicazione mentre l'art.4-bis, d.lgs. n.286/1998 presuppone esplicitamente un corposo riempimento disciplinare a livello ministeriale che è in effetti poi avvenuto.

Tale differenza non impedisce di certo all'Esecutivo di adottare ugualmente, anche riguardo all'applicazione dell'art.9.1, una disciplina di attuazione idonea a prevenire l'intervento della Consulta. Ove tuttavia questo non avvenga per tempo è molto probabile e certamente auspicabile che intervenga la proposizione di una questione di legittimità costituzionale. Il raggiungimento del livello B1, non facile per un discente non più in giovane età, potrebbe infatti pregiudicare l'acquisto della cittadinanza anche da parte di persone ben integrate nella comunità italiana di residenza. La mancata esenzione è inoltre palesemente discriminatoria nei riguardi dei soggetti disabili, sia nel caso in cui la disabilità in questione costituisca un impedimento fisico all'apprendimento (o anche solo alla prova di certificazione: si pensi ad esempio alla persona non vedente cui si chiedi di svolgere le prove scritte previste dal test di certificazione<sup>32</sup>) sia nel caso della disabilità psichica, potendo essere ampiamente richiamate, al riguardo, le considerazioni svolte dal Giudice delle leggi nella già citata sentenza n.258/ 2017.

---

<sup>31</sup> Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'articolo 1, comma 22, lettera i) della legge n. 94/2009, in GU n. 134 del 11 giugno 2010.

<sup>32</sup> Cfr., al riguardo, PIAZZA M., *Cittadinanza con conoscenza dell'italiano e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per esserlo o esserlo per diventare italiani?* In *Giur. Cost.*, 2015, p. 1707 ss.

La Consulta ha infatti sottolineato come la mancata esenzione dal giuramento della persona affetta da grave disabilità si ponga in contrasto con gli articoli 2 e 3, c.2 Cost. “in quanto può determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale”.

Vero è tuttavia che le questioni poste dall’art.9.1 riguardano una platea ben più ampia dei soggetti disabili. Una cosa è, infatti, l’incapacità a giurare, altro è invece l’impossibilità di raggiungere un determinato livello di apprendimento, richiedendo questa seconda valutazione l’apporto scientifico dei linguisti esperti nell’apprendimento della lingua L2.

Benché al riguardo non sia direttamente applicabile il diritto unionale (non essendovi certo compresa la cittadinanza nazionale) merita ugualmente di essere richiamata un’importante decisione della Corte di Giustizia riguardo alla possibilità per gli Stati membri di porre il requisito della conoscenza della lingua nazionale ai fini del ricongiungimento familiare<sup>33</sup>. Osserva la Corte che tale requisito può essere posto solo purché ciò non renda impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Devono quindi essere prese in considerazione le circostanze particolari che impediscono oggettivamente agli interessati di poter superare tale esame. L’Alta Corte declina in tali termini un principio generale di effettività e di ragionevolezza, misurato sugli effetti della norma nel suo concreto impatto con le situazioni giuridiche soggettive regolate.

Non dissimile potrebbe essere la valutazione della Consulta ove fosse chiamata a pronunciarsi riguardo al rispetto del parametro di ragionevolezza. Ma quale pronuncia ne potrebbe scaturire?

La dichiarazione di incostituzionalità potrebbe certamente riguardare la norma nella parte in cui non prevede l’esonero dal requisito di conoscenza della lingua per coloro che dimostrino con idonea documentazione di non essere oggettivamente in grado di raggiungere il livello B1 richiesto dall’art.9.1. Spetterebbe poi all’Amministrazione e non più necessariamente al legislatore la predisposizione di una disciplina di dettaglio, prettamente tecnica, che regoli più puntualmente le modalità di accertamento del diritto all’esonero. Non v’è dunque, a mio parere, la necessità di porsi il problema dell’opportunità o meno di una sentenza-monito.

---

<sup>33</sup> Corte di Giustizia, II Sez., 9 luglio 2015, causa C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K e AL*, commentata tra gli altri da GNES M., *I requisiti linguistici e l’integrazione degli stranieri extracomunitari*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2016, p.221 ss.

## 6. L'abnormità dei termini per la conclusione del procedimento e la loro attuale dissonanza cronologica

Suscita forti perplessità l'attuale disciplina dei termini per la conclusione dei procedimenti in materia di acquisto della cittadinanza. In effetti, benché la legge stabilisca un unico termine, comune a tutte le ipotesi di cui all'art.5 e all'art.9 della legge n.91/1992, tuttavia la sua durata è scansionata attualmente su tre diverse ipotesi distinte tra loro in base alla data di avvio del procedimento di richiesta della cittadinanza.

Detto termine sino al 5 ottobre 2018 (entrata in vigore del D.L. n.113/2018) era di ventiquattro mesi, portati però dal "Decreto Salvini" a ben quarantotto. Peraltro l'art.14, c.2 del D.L. n.113/2018 aveva anche stabilito che il nuovo termine di quattro anni si applicasse a tutti i procedimenti non ancora definiti (inclusi quindi quelli per i quali il termine procedimentale era già scaduto ma ancora privi del provvedimento finale).

Successivamente il D.L. n.130/2020 ha introdotto il nuovo termine procedimentale di trentasei mesi, solo però a valere dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso, vale a dire a partire dal 20 dicembre 2020<sup>34</sup>. Il medesimo D.L. n.130 ha inoltre abrogato la retroattività del termine di quattro anni precedentemente introdotto dal D.L. n.113, restituendo in questo modo al termine procedimentale di due anni le domande presentate prima del 5 ottobre 2018<sup>35</sup>.

Infine la legge 18 dicembre 2020, n.173 (conversione del D.L. 130) ha modificato (ma apparentemente solo nella forma) il termine dei trentasei mesi per sostituirlo con quello (sostanzialmente identico) di ventiquattro mesi prorogabili di altri dodici.

La proroga non è infatti sottoposta ad alcuna condizione ed è quindi utilizzabile *ad libitum* dall'Amministrazione procedente che sarà così legittimata a concludere il procedimento nel termine di trentasei mesi. Dunque non più tre anni ma due più uno!

---

<sup>34</sup> Si legge in effetti all'art.4: "Alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, l'articolo 9-ter è sostituito dal seguente: '1. Il termine di definizione dei procedimenti di cui agli articoli 5 e 9 è fissato in massimo trentasei mesi dalla data di presentazione della domanda. 6 Il termine di cui al comma 4 (*rectius*: 5) trova applicazione per le domande di cittadinanza presentate dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto'. La legge n.173/2020 si è poi limitata a correggere una svista nel rinvio operato dal comma 6 del decreto, sostituendo così il suo testo: "il termine di cui all'articolo 9-ter della legge 5 febbraio 1992, n. 91, come sostituito dal comma 5 del presente articolo, trova applicazione per le domande di cittadinanza presentate dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

<sup>35</sup> Detta abrogazione è disposta all'art. 4, c.7 del D.L. n. 130 citato.

Pertanto, in buona sintesi, oggi il termine procedimentale comune a tutti i procedimenti ex art.5 e art.9 della legge n.91/1992 è di due anni per le domande presentate prima del 5 ottobre 2018; di quattro anni per le domande presentate tra il 5 ottobre 2018 e il 19 dicembre 2020; e di tre anni (o meglio: due più uno) per le domande presentate dal 20 dicembre 2020 in poi.

È da chiedersi se l'irrazionalità di questa barocca architettura di diritto intertemporale possa dare luogo ad una censura di irragionevolezza, se non altro riguardo a quegli sfortunati che abbiano presentato la domanda di cittadinanza tra il 5 ottobre 2018 e il 19 dicembre 2020 trovandosi così con un termine procedimentale doppio rispetto al precedente ma anche di un anno almeno più lungo dei richiedenti successivi.

Il vero è che entrambi i termini (di tre e di quattro anni) posti a partire dall'ottobre 2018 risultano avere una durata sproporzionata. È infatti certamente comprensibile che riguardo ad un provvedimento dagli effetti così significativi tanto per l'interessato quanto per lo Stato i termini procedimentali non siano brevi. È questa un'esigenza condivisa anche dagli altri ordinamenti nazionali, inclusi quelli a noi più vicini.

In Francia, ad esempio, il termine per il procedimento di acquisto della cittadinanza, derogando alla disciplina ordinaria, è fissato nel suo massimo a 18 mesi (ridotto però a 12 mesi per chi vive in Francia da almeno 10 anni). Detto termine è inoltre prorogabile una sola volta (non però *ad libitum* come in Italia, ma solo per giustificati motivi) per non più di altri 3 mesi (article 21-25-1 Code Civil).

Ne emerge un confronto umiliante per l'Italia, dove sopravvive un termine procedimentale quadruplo nell'ipotesi peggiore oppure triplicato nell'ipotesi riguardante i procedimenti avviati dopo il 20 dicembre 2020.

È ipotizzabile a questo riguardo la proposizione di una questione di legittimità costituzionale? La risposta dipende forse da cosa la Consulta ritenga di potere esigere, in forza dell'art.97, c.2, Cost., dalla disciplina dell'attività amministrativa.

È infatti evidente che solo l'apposizione di termini procedimentali ragionevoli può indurre l'Amministrazione ad operare in modo efficiente, esponendola ad un pur limitato rischio di responsabilità da ritardo nel caso del suo grave malfunzionamento. A questo riguardo l'immagine migliore da porre a paragone è forse quella del treno: nessun treno infatti arriverà mai in ritardo se l'orario di arrivo verrà calcolato in ragione di due ore per ogni cinquanta chilometri di una tratta che ne conti complessivamente trecento, ma non v'è dubbio che adottare tale orario indurrebbe i gestori della ferrovia a comportamenti sempre più inefficienti.

Analogamente, anche un termine procedimentale indicato dal legislatore con smodata ampiezza (violando il criterio di proporzionalità del termine stesso rispetto all'attività procedimentale prevista e ai tempi mediamente necessari per lo svolgimento di tali attività) produce gravi inefficienze e quindi si pone in contrasto con i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa sanciti all'art.97 Cost., di cui i caratteri della certezza e della tempestività sono innegabili e diretti corollari<sup>36</sup>.

A potere essere sospettato di incostituzionalità non è però un termine semplicemente ampio, ma, appunto, smodatamente più ampio rispetto a quello ragionevolmente individuabile come opportuno<sup>37</sup>.

Sarebbe in effetti davvero incongruo se l'aumentata attenzione oggi dedicata al valore del tempo nel diritto amministrativo non riguardasse anche la funzione legislativa nel suo stabilire i confini temporali dell'agire amministrativo. Di ciò è sembrato ben consapevole lo stesso legislatore ordinario, il quale ha disciplinato la materia dei termini procedimentali all'art.2 della legge n.241 del 1990 stabilendo, sia pure con non poca flessibilità, le soglie temporali del procedimento suddividendole su tre livelli: a) termini non specificamente disciplinati, per i quali è stabilita la soglia legale dei trenta giorni; b) termini determinati con D.P.C.M. su proposta dei Ministeri, oppure dagli enti pubblici nazionali (entro la soglia massima dei novanta giorni); c) ed infine i termini caratterizzati da eccezionalità, determinabili, sempre con D.P.C.M., nella soglia limite dei centottanta giorni.

Vero è che quest'ultima soglia non riguarda, ai sensi dell'ultima parte dell'art.2, c.4, legge n.241/1990, i procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e quelli riguardanti l'immigrazione, i quali quindi potrebbero legittimamente superare il limite massimo di centottanta giorni fissato per tutti gli altri termini eccezionali. Così come è vero che il legislatore ordinario può comunque contravvenire a quanto stabilito dalla legge fondamentale sul procedimento amministrativo, stabilendo con la medesima forza di legge termini speciali più ampi di quelli determinabili nel rispetto dell'art.2, c.4, della legge n.241/1990. E di ciò è del resto esempio lo stesso art.9-ter della legge n.91/1992.

---

<sup>36</sup> Cfr., tra gli altri, SCREPANTI S., *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Riv.trim.dir. pubb.*, 2019, p. 1189 ss.

<sup>37</sup> Il tempo cosiddetto giusto, su cui HUSSERL G., *Diritto e processo*, in ID., *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, p.49

L'art.2, c.4, della legge n.241 pare però esprimere due diverse direttive da tenere insieme tra loro la cui valenza sistemica, come ora vedremo, attiene all'attuazione dell'art.97 Cost.

In primo luogo la norma pone le soglie limite dei diversi termini legali da essa previsti. Sicché eccezionalmente il termine procedimentale può giungere sino a centottanta giorni, derogabili solo eccezionalmente.

Tuttavia l'art.2 c.4 declina anche, con specifico riguardo alla questione dei tempi procedurali, un principio di valenza costituzionale affermando che ogni ampliamento dei termini procedurali sopra i novanta giorni, inclusi quelli riguardanti l'immigrazione e la cittadinanza, deve trovare giustificazione in oggettive esigenze di "sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento"<sup>38</sup>.

Ebbene, v'è più di qualche buona ragione per dubitare che tali esigenze siano state oggettivamente considerate nella determinazione dei tempi procedurali in materia di acquisizione della cittadinanza italiana, a iniziare da quella relativa alle risorse e agli strumenti organizzativi concretamente impiegabili. Vero è che l'Amministrazione, quando convenuta per il ritardo nella definizione di queste procedure, lo ha addebitato alla mole di lavoro che grava sui funzionari addetti, ma a questa linea difensiva è agevole rispondere contestando sia la scarsa efficienza degli uffici anche rispetto alle risorse di cui sono comunque dotati, sia le scelte di distribuzione del personale, fatte comunque sottovalutando l'importanza della funzione strategica rivestita dagli uffici preposti alle naturalizzazioni.

I procedimenti di acquisto della cittadinanza per concessione o per matrimonio sono procedimenti certamente delicati, ma non sono particolarmente complessi e non v'è dunque ragione di dilatarli oltre misura. Da diversi anni, infatti, essi sono avviati in modalità esclusivamente telematica, consentendo l'invio della domanda solo in presenza dell'intera documentazione richiesta, senza la quale l'istanza è irricevibile.

---

<sup>38</sup> Un'esemplificazione utilizzata dalla dottrina per dare conto della pregnanza di tali criteri è quella del rilascio del porto d'armi, ove "l'interesse particolare del privato alla difesa personale va temperato con il principio generale della sicurezza dei cittadini, sicché il relativo procedimento deve anzitutto accertare la sussistenza dei presupposti soggettivi in capo all'istante, e soprattutto acclarare la reale necessità di difesa personale di questi", giustificando così l'ampliamento della soglia dei novanta giorni. Così VESE D., *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Riv.trim.dir.pubb.*, 2017, p.779 ss.

Vero è che occorre acquisire il parere dell'autorità di pubblica sicurezza, ma questo normalmente non consegue ad un'indagine investigativa da svolgere *ad hoc* bensì alla consultazione delle banche dati della polizia cui può aggiungersi, al pari di molti altri procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'Interno, una richiesta di informazione ai presidi territoriali di pubblica sicurezza<sup>39</sup>.

In particolare l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, a parte la verifica di autenticità del matrimonio stesso, non richiede nemmeno esercizio di discrezionalità amministrativa, se non riguardo a eventuali particolari profili personali correlati alla tutela della sicurezza pubblica. Solo nel caso in cui eventuali perplessità della pubblica sicurezza dovessero in effetti emergere ciò potrebbe giustificare la necessità di una dilatazione dei termini già così ampi.

Pur non conoscendo la cronologia dei flussi delle domande pervenute alle Prefetture, possiamo aggiungere alle considerazioni già svolte quelle scaturenti dai dati relativi ai flussi annuali delle acquisizioni di cittadinanza (unico misuratore della produttività in senso almeno quantitativo) per le quali è competente l'Amministrazione dell'Interno.

Ebbene, le acquisizioni per residenza (concessioni in senso stretto) mostrano un movimento in forte e costante aumento tra il 2010 e il 2016 (da 18.593 a 101.862), per poi divenire declinante, sino a dimezzarsi, negli anni successivi, tracciando un netto calo di rendimento per cause tutte interne agli uffici (62.261 nel 2017; 39.453 nel 2018; 57.098 nel 2019).

Quanto alle cittadinanze per matrimonio queste sono passate dalle 21.630 del 2010 ad un modesto picco di 24.160 nel 2018, rimanendo dunque sostanzialmente costanti, anche se con un significativo calo nel 2019 (17.026).

Si noti infine come il flusso annuale di acquisizioni della cittadinanza complessivamente gestite dalle prefetture sia passato dalle 121.135 del 2016 alle 84.516 del 2017; le 63.613 del 2018; e infine le 69.903 del 2019, benché sulle procedure debbano ormai darsi per acquisiti i benefici derivanti dalla completa informatizzazione della domanda e del fascicolo, intervenuta nel giugno 2015.

---

<sup>39</sup> Si pensi, ad esempio, alle autorizzazioni all'accesso negli istituti di pena ai volontari penitenziari, al rilascio del porto d'armi e vari altri permessi o licenze.

In definitiva, l'abnorme raddoppio dei termini procedurali disposto dal D.L. n.113/2018 è intervenuto all'indomani di un periodo di forte aumento della pressione sugli uffici seguito però da una significativa riduzione ed un complessivo rilassamento delle procedure, nonostante il maturarsi dei benefici attesi dall'informatizzazione. Pertanto non emerge dalla lettura di questi dati la sussistenza di esigenze di "sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa" tali da giustificare l'innovazione legislativa.

Ancora vigente – sia pure riguardo ad una finestra temporale limitata e ormai conclusa – il termine procedimentale di quattro anni costituisce quindi un arbitrio manifesto di cui è prova il confronto con i termini procedurali dei paesi alla cui civiltà giuridica l'Italia ambisce (o ambiva) paragonarsi, ma una volta pronunciatane l'incostituzionalità la reviviscenza del precedente termine dei due anni (già molto ampio) troverebbe limite nel termine dei due anni più uno introdotto dalla legge 130 del 2020.

A quest'ultimo riguardo, una questione distinta da quella dell'abnorme durata dei procedimenti per l'acquisto della cittadinanza potrebbe però essere posta rispetto all'attuale regola di determinazione del termine procedimentale contenuta all'art.9-ter, così come modificato dalla legge di conversione n.173/2020 del D.L. n.130/2020.

In questo caso la questione di legittimità costituzionale si pone, a prescindere dal rilievo sull'abnorme durata del termine (di due anni più uno), riguardo alla sua aleatorietà, essendone la determinazione lasciata all'arbitraria disponibilità dell'amministrazione. Vero è infatti che la tecnica legislativa conosce e spesso utilizza l'istituto della proroga del termine, rendendolo così non rigido, ma in tali casi la legge chiede pur sempre che la proroga trovi giustificazione in cause oggettive, tali da motivare il superamento dei termini di legge. Nel caso dell'attuale 9-ter il legislatore del 2020 consente invece all'Amministrazione di estendere *ad libitum* il termine legale formalmente determinato in due anni.

## 7. Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati

Il D.L. n.113 del 2018 ha aggiunto l'art.10-bis nel corpo della legge n.91, disponendo la revoca della cittadinanza italiana (se acquisita per matrimonio, per concessione, o per opzione al diciottesimo anno del nato in Italia) 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 reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale. Detta revoca non discende però automaticamente da tale condanna, dovendo essere adottata, su proposta dal Ministro dell'Interno, entro il termine perentorio di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza.

Benché la norma sembri al momento destinata ad una applicazione piuttosto limitata (non risultando ad oggi revoche già proposte o adottate), la sua gravità è indubbia, in particolare, per l'impatto che essa esercita sull'idea stessa di cittadinanza, la cui disciplina peraltro conosce già, segnatamente all'art.12<sup>41</sup>, anche altre ipotesi di decadenza le quali sono riferibili a particolari situazioni di conflitto di lealtà che coinvolgano un altro Stato oppure un'organizzazione internazionale, il cui esito, rimesso però alla valutazione del Governo che emerterà al riguardo formale diffida all'interessato, potrà essere la rescissione del legame di cittadinanza qualora il cittadino persista nel rapporto di collaborazione con lo Stato o con l'organizzazione cui l'Italia non partecipa ritenendola ostile.

Si aggiunge ora a tale ipotesi quella introdotta con l'art.10-bis. In tal modo il nostro legislatore, seguendo con qualche variazione l'esempio di diversi altri paesi, cade in una narrazione non condivisibile del fenomeno della violenza nichilista che pervade oggi le società europee ferendole con atti atroci di terrorismo. Un fenomeno che va combattuto e vinto all'interno e non invece cancellando la cittadinanza dei soggetti coinvolti.

V'è inoltre il fondato pericolo che la revoca della cittadinanza, qualora conduca operativamente solo ad allontanare dal territorio nazionale l'ex cittadino, finisca per indebolire la sicurezza internazionale, trasferendo ma anche amplificando fuori dal

---

<sup>40</sup> Si tratta di delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, ma anche di delitti di fiancheggiamento e assistenza ad attività eversive; nonché di sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro.

<sup>41</sup> È bene tuttavia sottolineare che l'ipotesi contemplata all'art. 12 della legge italiana sulla cittadinanza, sulla cui costituzionalità qualche dubbio potrebbe pur essere mosso, oggi non sarebbe più ammissibile, ai termini della Convenzione sull'apolidia del 1961, se non in quanto già sussistente alla data della sua approvazione. Incomparabile è invece l'altra ipotesi di revoca di cui all'art. 3, dove la decadenza dalla cittadinanza è in realtà la conseguenza dell'inesistenza del suo presupposto originario.

territorio dello Stato i rischi per la sicurezza rappresentati dalle attività dei terroristi, dei loro fiancheggiatori e dei foreign terrorist fighters<sup>42</sup>.

### 7.1 Sul rispetto del principio di proporzionalità

Vero è che, almeno in astratto, della legittimità internazionale dell'istituto della revoca della cittadinanza sarebbe difficile dubitare, dato che la stessa Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, all'art.8, par.2, ne ammette la possibilità in determinate circostanze.

Va inoltre considerato l'art.7 della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997, ove è consentita agli Stati aderenti di revocare la cittadinanza per alcune ipotesi tassativamente previste, tra le quali le condotte « seriously prejudicial to the vital interests of the State Party », a condizione però che tale provvedimento non causi l'apolidia dell'interessato<sup>43</sup>.

Come si evince dal rapporto esplicativo, la Convenzione intende qui riferirsi alle ipotesi di tradimento (come nel caso della collaborazione con i servizi segreti di un altro Stato). Non vi sono invece esplicitamente ricompresi i reati oggi contemplati dall'art.10-bis della legge n.91 del 1992<sup>44</sup>, il che rende ancor più necessario verificare se la norma rispetti, sia nel suo enunciato sia attraverso il procedimento che vi è (assai lacunosamente) configurato, il principio di proporzionalità della sanzione rispetto al comportamento sanzionato.

La necessità di verificare, anche alla luce del caso Rottmann<sup>45</sup>, se la decadenza dalla

---

<sup>42</sup> Come nota CIPOLLETTI C., *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in *Riv.dir.int.*, 2016, p.155

<sup>43</sup> Article 7, par.1 "A State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality *ex lege* or at the initiative of the State Party except in the following cases: a) voluntary acquisition of another nationality; b) acquisition of the nationality of the State Party by means of fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact attributable to the applicant; c) voluntary service in a foreign military force; d) conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party; e) lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad; f) where it is established during the minority of a child that the preconditions laid down by internal law which led to the *ex lege* acquisition of the nationality of the State Party are no longer fulfilled; g) adoption of a child if the child acquires or possesses the foreign nationality of one or both of the adopting parents".

<sup>44</sup> Sul punto le esatte considerazioni di CIPOLLETTI C., *op.cit.*, p.131 s.

<sup>45</sup> Corte di Giustizia Ue, 2 marzo 2010, n. 15/2010, causa C-135/08 *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, ha confermato che uno Stato membro dell'Unione europea può, nell'esercizio della propria competenza in materia di cittadinanza, revocare ad un cittadino dell'Unione la sua cittadinanza, conferita per naturalizzazione, qualora questi l'abbia ottenuta in maniera fraudolenta. Ma deve essere rispettato il principio di proporzionalità, specie se dalla privazione della cittadinanza discende la possibilità che l'interessato divenga apolide e perda di conseguenza la cittadinanza europea.

cittadinanza italiana sia qui giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione in concreto commessa dall'interessato, nonché al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, è stata già ben sottolineata dalla dottrina a commento della nuova disposizione (quanto invece ad un'ulteriore condizione posta dalla sentenza Rottmann, ovvero la possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine, è opportuno soffermarvisi in un successivo paragrafo)<sup>46</sup>.

Abbiamo già osservato come le fattispecie penali considerate dall'art.10-bis non siano del tutto omogenee, includendo la norma anche ipotesi di collaborazione non espressasi in azioni personali di aggressione all'integrità fisica o alla vita delle persone.

Quanto invece al punto relativo all'effettivo radicamento personale del condannato nella società italiana e al possesso della cittadinanza italiana più risalente nel tempo rispetto al successivo coinvolgimento in attività eversive, l'art.10-bis semplicemente ne prescinde.

Al riguardo pare interessante un più stretto confronto con gli articoli 25 e 25.1 code civil, ove per lo meno il legislatore ha stabilito un limite temporale pari a dieci oppure a quindici anni dalla data della naturalizzazione o dell'acquisto della cittadinanza francese, oltre il quale non può trovare applicazione l'istituto della revoca (è questo un punto su cui occorrerà a breve nuovamente soffermarsi al fine di valutare la legittimità costituzionale dell'art.10-bis).

Altri ovviamente potrebbero essere gli elementi di bilanciamento utili allo svolgimento di uno scrutinio di proporzionalità, come ad esempio il rispetto della vita familiare del condannato ai sensi dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dell'art.8 CEDU, nonché la necessaria considerazione del superiore interesse del minore, la cui pregnante rilevanza appartiene ai diversi livelli ordinamentali nazionale, sovranazionale e internazionale.

Nel richiamare tali parametri va però considerato, per un verso, come la giurisprudenza nazionale e sovranazionale (sia della Corte di Giustizia che della Corte europea dei diritti dell'uomo) tenda a traslare il bilanciamento con il diritto alla vita familiare e con il superiore interesse del minore sul diverso e successivo

---

<sup>46</sup> Così BORRACCETTI M., *Le misure di revoca*, cit, p.203

terreno dell'espellibilità o meno dal territorio nazionale del Paese revocante. Per altro verso vanno poi anche considerate con realismo le possibilità di bilanciamento in relazione all'allarme suscitato dalla commissione (e dal pericolo di reiterazione) di reati costituiti da atti di violenza terroristica, avendo la Corte di Strasburgo più volte osservato che “terrorist violence constituted in itself a serious threat to human rights”, tale da costituire una pesante ipoteca nella valutazione degli interessi e dei diritti da bilanciare<sup>47</sup>. Ciò a maggior ragione impone all'interprete di operare sui casi concreti, individuando le opportune distinzioni riguardo alle fattispecie criminose attuate dal singolo, non tutte di pari gravità.

Pur tenendo conto di tali non favorevoli premesse, nel più particolare caso dell'art.10-bis alcuni fondati dubbi di legittimità costituzionale potrebbero tuttavia derivare dal carattere incondizionato della previsione di cui all'art.10-bis, tale da non consentire, prima all'Amministrazione e successivamente all'autorità giudiziaria (senza dubbio individuabile nel giudice ordinario, non importando, sotto questo aspetto, il fatto che la revoca consegua ad un provvedimento amministrativo avviato d'ufficio dal Ministero dell'Interno) di operare alcun bilanciamento.

Del resto anche su questo punto la lettera dell'art.10-bis non manca di ambiguità: per un verso infatti la revoca appare come un atto dovuto (“la cittadinanza ... è revocata in caso di condanna definitiva ...”) ma per altro verso si onera il Ministero dell'Interno di proporla, potendo l'espressione “su proposta” illudere l'interprete che essa possa quindi non essere formulata oppure che, una volta formulata detta proposta, essa venga seguita da una valutazione non predeterminata nel merito da parte del Ministro. Ma non sembra davvero che sia così, configurandosi la norma come un automatismo, sia pure rimesso all'avvio di ufficio del relativo procedimento<sup>48</sup>.

Come infatti è stato condivisibilmente affermato, la norma non prevede al suo interno nessun meccanismo che consenta di bloccare l'applicazione, “elemento che ha assunto rilievo nel giudizio di legittimità eurounionale condotto dalla Corte di giustizia nella sentenza Tjebbe”. In particolare “risulta del tutto assente la possibilità di effettuare una verifica ‘incidentale’ della situazione individuale, sia dell'interessato sia della sua famiglia”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> In tal senso Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 novembre 2020, *Ghoumid and Others v. France*, n. 52273/16, 52285/16, 52290/16, 52294/16 and 52302/16, che ha infatti escluso la violazione dell'art.8 C.E.D.U.

<sup>48</sup> Di stretta analogia con i cosiddetti automatismi espulsivi, su cui le utili riflessioni di SAVINO M., *op.cit.*, p.189 ss.

<sup>49</sup> Così PALLADINO R., *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), postato il 30 ottobre 2019, p.19

## 7.2 Revocare per espellere: non sempre e non solo

È stato già osservato come l'art.10-bis intenda porsi, al pari dei suoi omologhi in altri ordinamenti, a protezione della sicurezza nazionale in un contesto di guerra asimmetrica da affrontare e vincere contro il terrorismo e le sue quinte colonne; ed in effetti la norma pare funzionale, in particolare, all'obiettivo di potere espellere dal territorio nazionale il "nemico interno" una volta che questi abbia scontata la pena inflittagli, in quanto non più cittadino<sup>50</sup>. Tuttavia, come pure è stato osservato, questo obiettivo non può darsi quale effetto sicuro e automatico della perdita della cittadinanza, sottostando ai limiti costituzionali interni e internazionali posti all'espellibilità dello straniero, tra i quali quelli derivanti dal rispetto degli articoli 3 e 8 CEDU.

All'ex cittadino, potenziale destinatario di un provvedimento di espulsione verso un paese che magari non ha mai visto prima, o nel quale rischierebbe di subire trattamenti inumani e degradanti proprio a causa della sua biografia, spetterebbe allora – in relazione alle categorie attuali del diritto italiano dell'immigrazione – la "protezione speciale" di cui all'art.19 d.lgs. n.286 del 1998.

Quanto infine alla posizione dello Stato ipoteticamente destinato a ricevere l'ex cittadino italiano sul proprio territorio, questo non potrà che essere il suo residuale Stato di cittadinanza oppure quello di sua abituale residenza. Ciò non esclude che tali Stati possano disconoscere l'effetto extraterritoriale della privazione della cittadinanza, non autorizzando l'ingresso sul loro territorio dell'espulso oppure chiedendone all'Italia la riammissione<sup>51</sup>.

Va infine osservato come in altri ordinamenti nazionali – ed in particolare nel Regno Unito – la revoca della cittadinanza per atti di terrorismo o di partecipazione ad organizzazioni armate è stata in concreto utilizzata, oltre che ai fini dell'allontanamento, anche e forse soprattutto per impedire il reingresso sul territorio nazionale dell'ormai cittadino straniero a suo tempo espatriato per combattere all'estero come foreign fighter, nonché per negargli qualsiasi forma di protezione diplomatica, specie in occasione della sua cattura da parte delle forze combattenti sue avversarie<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Effetto questo opportunamente sottolineato in dottrina. Cfr., tra gli altri, CAVASINO E., *Ridisegnare il confine tra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in [www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), 2019, 1, p.30

<sup>51</sup> Sul punto CIPOLLETTI C., *op.cit.*, p.142

<sup>52</sup> Come nel caso esaminato da High Court, 7 August 2019, n. 1802/2019, *Abdullah Muhammad Rafiqul Islam v. Secretary of State for the Home Department*.

### 7.3 L'ambivalente censura di incostituzionalità per violazione del divieto di discriminazione

Così come in altri paesi, la revoca della cittadinanza per terrorismo differenzia la posizione dei cosiddetti cittadini originari da quelli che tali sono divenuti per averla acquistata (per naturalizzazione, *iure communicatione*, o per beneficio di legge). Si fa dunque leva, sia pure con qualche eccezione<sup>53</sup>, sulla tradizionale distinzione tra regole di attribuzione della cittadinanza (cittadinanza perciò originaria<sup>54</sup>) e regole di acquisto successivamente alla nascita, riservando esclusivamente ai beneficiari di queste ultime la possibilità di incorrere nella revoca dello *status civitatis*.

Non solo in Italia ci si è quindi interrogati se tale differenziazione nel trattamento dei cittadini sia lecito o se invece costituisca una illecita discriminazione, contraria sia ai principi costituzionali dei paesi membri che allo stesso diritto dell'Unione Europea.

L'argomento ricorrente a difesa di tale differenziazione presso i diversi paesi membri dell'Unione e del Consiglio d'Europa consiste nel presentare come una ragionevole motivazione del differente trattamento dei cittadini acquisiti rispetto ai cittadini di nascita le stesse motivazioni con cui sono state introdotte e poi rafforzate le diverse condizioni culturali previste dalla legge per la naturalizzazione, le quali consistono nel fatto di avere ormai abbracciato i valori nazionali e di avere osservato una buona condotta, ciò che "giustificherebbe, di converso, il potere di revocarla a chi venga meno a questi doveri"<sup>55</sup>.

Viceversa l'attribuzione originaria della cittadinanza non richiede il possesso di nessun'altra condizione che si accompagni al criterio in sé considerato per l'attribuzione originaria al neonato, sia questo riconducibile al *ius sanguinis* o al *ius soli*. Pertanto, secondo la simmetria proposta, non vi sarebbe alcun presupposto culturale su cui si fondi l'acquisto dello *status civitatis* il cui venir meno ne giustifichi la revoca.

Tali argomenti paiono però tutt'altro che insuperabili, sebbene si debba ricorrere a ragioni non sempre tenute in debito conto dal legislatore italiano, da sempre favorevole al riconoscimento illimitato e incondizionato della cittadinanza *iure*

---

<sup>53</sup> Non sono contemplati, in particolare, gli acquisti *iure communicatione* dal genitore neocittadino.

<sup>54</sup> La quale è decisa sulla base del principio dello *ius sanguinis* oppure dello *ius soli*, o dalla variegata combinazione dei due.

<sup>55</sup> Come nota CIPOLLETTI C., *op.cit.*, p.148

*sanguinis* e, all'opposto, divenuto negli ultimi trent'anni ancor più diffidente che in passato nei riguardi delle modalità di acquisto della cittadinanza conseguenti ai flussi di immigrazione e della trasmissione della cittadinanza *iure communicatio*.

Si calcola, in effetti, che svariati milioni di soggetti nel mondo oggi possano vantare il possesso non ancora certificato della cittadinanza italiana originaria per essere discendenti di italiani che in un passato risalente anche a prima del 1861 si erano recati nel loro paese di residenza e/o di cittadinanza.

Si pensi, ad esempio, alla storica presenza italiana in Tunisia, Libia, Somalia, Etiopia ed Eritrea, nonché ad altre significative emigrazioni italiane anche in altri paesi di tradizioni islamiche. Da tali paesi, in effetti, proviene un flusso di immigrazione minoritario ma mai interrottosi di italiani con doppia cittadinanza, entrambe però originarie, e in molti casi senza effettivi legami culturali con l'Italia.

In tutti questi casi sia l'identificazione culturale con l'Italia, così come la totale estraneità ad essa, non incidono in nessun modo sul procedimento di riconoscimento della cittadinanza già posseduta, sia pure inconsapevolmente, sin dalla nascita (si è parlato al proposito di cittadinanza familista anziché civica, o di cittadinanza di carta).

Diversa è la geografia della cittadinanza di altri grandi paesi europei che più dell'Italia hanno subito il successo della propaganda jihadista tra i loro cittadini e di conseguenza anche la più numerosa partecipazione alle guerre del sedicente stato islamico da parte di un maggior numero di cittadini originari; anche se spesso membri di famiglie di origine straniera residenti nel Paese da due o tre generazioni.

Di qui anche l'appunto di scarsa efficienza rivolto alle norme che nei diversi paesi limitano l'istituto della revoca della cittadinanza per terrorismo ai soli cittadini per acquisizione successiva alla nascita. E assieme a tali rilievi critici si registrano ovviamente le prime proposte di modifica legislativa volte ad estendere la revocabilità della cittadinanza anche ai cittadini originari se titolari di un'altra cittadinanza.

Per alcuni Paesi questo non costituirebbe nemmeno una novità, come nel caso dell'Olanda, che già prevede la revoca *ipso iure* della cittadinanza nei riguardi dei suoi cittadini originari, purché titolari anche di un'altra cittadinanza, che vivano all'estero per lungo tempo senza esercitare alcun atto espressivo del rapporto di cittadinanza, come nel caso in cui non rinnovino il passaporto olandese.

Interpellata sulla liceità eurounionale della disciplina olandese della revoca della cittadinanza, la Corte di Giustizia ha avuto modo di acconsentirvi avallando così l'ipotesi che ad esserne destinatario possa essere un cittadino europeo già cittadino originario di un Paese membro<sup>56</sup>.

Quanto all'Italia non è certo il fine angustamente funzionalista di realizzare una maggiore e più estesa efficienza dell'istituto della revoca che spinge una parte della dottrina a sottolineare il contrasto dell'art.10-bis con il principio di eguaglianza di cui all'art.3, c.1 Cost. e dunque con il divieto di porre in essere differenziazioni giuridiche discriminatorie.

Tuttavia è da chiedersi se le argomentazioni preferite dalla dottrina non rischino di condurre ad un'eterogenesi dei fini proprio affermando quel fine funzionalista che si è detto estraneo alle intenzioni di partenza. Vero è infatti che, accolte tale tesi riguardo all'incostituzionalità per violazione del principio di eguaglianza, la Consulta si limiterebbe probabilmente a dichiarare l'illegittimità dell'art.10-bis. Ma questo non impedirebbe di lì a poco al legislatore di reintrodurre la clausola di revocabilità ampliandone l'ambito di applicazione e dunque emendandola da questo specifico profilo di incostituzionalità ....per difetto.

Presumibilmente, ove si giungesse a questo non auspicabile passo, anziché nell'acquisizione della cittadinanza italiana successivamente alla nascita, il presupposto legale per la comminazione della revoca della cittadinanza ai condannati per terrorismo potrebbe divenire più semplicemente quello del possesso di un'altra cittadinanza; una condizione giuridica, questa, che caratterizza maggiormente gli italiani nati in famiglie di origine straniera rispetto agli altri cittadini.

A mio parere tuttavia questo scenario, oltre che non auspicabile, è anche evitabile senza dovere rinunciare a sollevare la questione dell'incompatibilità dell'art.10-bis con l'art.3 Cost., purché questa si ponga il più circoscritto obiettivo di contenere il potere di revoca nei limiti di un determinato periodo di tempo calcolato a partire dalla data di acquisto della cittadinanza. Un tempo, quindi, da considerarsi probatorio prima del consolidamento definitivo della cittadinanza, la quale a quel punto non sarebbe dunque più revocabile.

---

<sup>56</sup> Così Corte giust. 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes*, su cui, con specifico riguardo a questo punto, BORRACCETTI M., *op.cit.* 190 ss.

L'individuazione di un congruo termine non può però essere realizzata dal Giudice delle leggi, il quale potrebbe forse indirizzare al legislatore una sentenza monito perché quest'ultimo vi provveda, senza che ciò comunque impedisca la dichiarazione di incostituzionalità della norma per come essa è oggi configurata.

Un mutamento legislativo in tal senso, ove pure si decidesse di mantenere nel nostro ordinamento l'istituto della revoca della cittadinanza, sarebbe comunque opportuno anche guardando ad una recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo ad un caso di annullamento della cittadinanza per naturalizzazione da parte della Russia.

Il Giudice di Strasburgo ha infatti incluso la mancata considerazione da parte della normativa russa del periodo già trascorso dal giorno dell'acquisizione dello *status civitatis* tra le ragioni della illegittimità convenzionale della normativa interna in materia di revoca della cittadinanza per contrasto con l'art.8 della Convenzione<sup>57</sup>.

Non si tratta di una decisione inaspettata o non prevedibile. E infatti a questo riguardo è altresì utile rammentare che già nel 2015 la medesima differenziazione giuridica tra cittadini originari e cittadini acquisiti, introdotta in Francia con la revoca della cittadinanza di cui agli articoli 25 e 25.1 code civil, aveva potuto reggere l'urto delle censure di incostituzionalità anche in ragione della temporaneità (sia pure lunga) dello *status* di "cittadino revocabile", corrispondente ad un tempo di dieci oppure di quindici anni decorrenti dalla data dell'acquisto dello *status civitatis*<sup>58</sup>.

È questa la significativa differenza rispetto al nostro art.10-bis, a termini del quale invece la differenziazione di *status* tra cittadini originari e cittadini acquisiti risulta permanente, potendo la revoca essere proposta senza alcun limite temporale riferibile all'acquisizione dello *status civitatis*, purché adottata entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

<sup>57</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 dicembre 2020, ric. n. 43936/18, *Usmanov c. Russia*

<sup>58</sup> Il riferimento normativo è agli articoli 25 e 25-1 del *Code civil* ove la decadenza è prevista per quattro ipotesi tassativamente elencate, limitatamente (come in Italia) ai cittadini francesi 'non originari'. Il Conseil constitutionnel (6 juillet 1996, n. 96-377; e soprattutto 23 janvier 2015, n. 2014-439) ha dichiarato costituzionali tali disposizioni osservando che benché la condizione di cittadino originario e quella di cittadino acquisito siano uguali, le gravi esigenze di rafforzamento della lotta al terrorismo giustificano "la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité". Cfr., sul punto, *Conseil constitutionnel*, in tema CAVINO M., *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consultaonline*, n. 3/2015, 832 ss.

Proprio questo carattere permanente della differenziazione tra cittadini originari ed acquisiti potrebbe dunque essere decisivo nel favorire una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art.10-bis, in relazione all'art.3, c.1, Cost, non appena la sua applicazione dovesse darne occasione, evitando però di asservire il divieto costituzionale di discriminazione a successivi disegni normativi ancor più aspri, inutili e forse ugualmente discriminatori, sia pure in modo indiretto, nei riguardi dei cittadini di origine straniera (tra i quali i titolari di più cittadinanze sono senz'altro più numerosi che nel totale dei cittadini italiani)<sup>59</sup>.

#### 7.4 Da cittadino europeo ad apolide

Colpiscono certamente nel segno coloro che segnalano l'illegittimità costituzionale dell'art.10-bis, anche in relazione all'art.117, c.1 Cost., nella parte in cui non esclude dalla revoca della cittadinanza i condannati privi di almeno una seconda cittadinanza, i quali sarebbero quindi destinati a divenire apolidi, i quali, tra l'altro, anche una volta caduti in questo sfavorevole "non status" rimarrebbero tendenzialmente inespellibili dall'Italia, ove questo sia il Paese di loro abituale residenza se non anche di nascita.

Benché in alcuni casi i legislatori nazionali e le corti domestiche abbiano ritenuto di non esserne vincolati<sup>60</sup>, la revoca della cittadinanza, nel caso in cui renda il soggetto apatride, non sembra compatibile con la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961, ratificata ed eseguita dall'Italia senza apporre una specifica riserva sul punto.

---

<sup>59</sup> L'illiceità costituzionale della differenziazione tra cittadini originari e cittadini acquisiti (estranea alla pur discutibile trama dell'art.12 della legge n.91) è stata esattamente sottolineata, tra gli altri, da BENVENUTI M., *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, 2018, 3, p.169; nonché da RUOTOLO M., *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione") Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica)*, Roma, 16 ottobre 2018, in *Osservatorio AIC*, 2018, 3, p.176.

<sup>60</sup> Nel Regno Unito la questione ha suscitato ampio dibattito in occasione, nel 2014, del *Immigration Act*, modificativo del *British Nationality Act* del 1981, contenente la possibilità di revocare la cittadinanza del naturalizzato nonostante l'effetto di apolidia se vi siano comunque sufficienti prospettive che il revocato possa riacquisire un'altra cittadinanza. Da osservare però che il Regno Unito ha apposto alla propria ratifica della Convenzione del 1961 una riserva all'art.8 della Convenzione stessa in ragione della quale ha mantenuto il diritto di revoca nei riguardi del cittadino che, violando i propri doveri di lealtà, abbia creato grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato. Al riguardo cfr. la Supreme Court, nel caso *Pham v. Secretary of State for the Home Department* ( ha avallato la revoca inflitta a un cittadino di origini vietnamite rimasto per conseguenza apolide.

Va inoltre richiamata la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 (che l'Italia ha firmato ma non ratificato) la quale all'art. 7 non consente la privazione della cittadinanza su iniziativa statale quando da ciò derivi la condizione dell'apolidia, con l'unica eccezione riguardo al caso della cittadinanza acquisita “à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant”<sup>61</sup>.

Ma è possibile che la questione di legittimità costituzionale sul punto verrà evitata dallo stesso Ministero dell'Interno, adeguando in questo caso la propria azione ad un'interpretazione integrativa dell'art. 10-bis tale da evitare di formulare la proposta di revoca della cittadinanza nei riguardi di persone che altrimenti diverrebbero apolidi.

Del resto, come già è stato osservato, comportando la condizione di apolide già residente di lungo periodo in Italia la tendenziale inespellibilità sia di fatto che di diritto del revocato, la stessa Amministrazione dovrebbe probabilmente avervi uno scarso interesse<sup>62</sup>.

### **7.5 Funzione rieducativa della pena e divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici**

Altre censure sono state formulate all'indirizzo dell'art. 10-bis<sup>63</sup>, tra le quali quella relativa alla violazione dell'art. 22 Cost., che pone il divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici<sup>64</sup>. Va infatti osservato a tale riguardo che, a fronte di reati ugualmente o anche più gravi che siano stati commessi da criminali comuni o da membri di altri tipi di associazioni, solo il particolare scopo politico dell'eversione destina i loro autori a poter ricevere un provvedimento di revoca della cittadinanza<sup>65</sup>.

Non si valuta quindi l'atto in sé ma il suo scopo di sovversione. È stato inoltre osservato come non si tratti qui di stabilire se possa rientrare nel concetto di “motivo politico” della privazione della cittadinanza il fatto della motivazione

---

<sup>61</sup> In argomento cfr. PANELLA L., *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), postato il 25 settembre 2015.

<sup>62</sup> Diversamente, si avrebbe violazione dell'art. 117, comma 1, creandosi indubbiamente contrasto con l'art. 8 della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961.

<sup>63</sup> Repertoriate da BERTOLINO C., *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. Sicurezza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 3, 2019, p.1 ss.

<sup>64</sup> Sebbene la revoca della cittadinanza sembri configurata come un provvedimento amministrativo di carattere discrezionale e non come un effetto automatico di una condanna penale.

<sup>65</sup> Cfr., tra gli altri, BENVENUTI M., *op. cit.*, p. 170.

politica del reato commesso dal revocato, quanto di verificare se l'art.22 Cost. escluda che la revoca possa intervenire “per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità”<sup>66</sup>. Ed il carattere politico dell'atto di revoca che di tali interessi è espressione sembra reso particolarmente evidente, secondo tale lettura, dal provvedimento prescelto: il decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno<sup>67</sup>.

Si tratta, grosso modo, dello stesso modello procedimentale e provvedimento previsto nella legge fascista 31 gennaio 1926, n.108 (cosiddetta legge per i fuoriusciti) che fu poi abrogata, con molto ritardo, dall'art.26 della legge n.91/1992. Anche in tal caso infatti, la perdita della cittadinanza (prevista per fatti compiuti all'estero allo scopo di turbare l'ordine pubblico della Repubblica) avveniva con decreto presidenziale su proposta del Ministro dell'Interno (di concerto però con il Ministro per gli affari esteri e sentita una speciale commissione).

Sino alla sua abrogazione in pochissimi dubitavano dell'incostituzionalità della legge n.108 ed in effetti non se ne ebbero applicazioni<sup>68</sup>.

Ma la fattispecie del fatto diretto a turbare l'ordine pubblico ha contorni ben diversi e assai più vaghi di quelli dei reati eversivi e terroristici considerati oggi dall'art.10-bis, la cui censura di incostituzionalità, andando ben oltre l'interpretazione storico-psicologica che può trarsi dalla lettura dei lavori dell'Assemblea Costituente<sup>69</sup>, richiede invece una prospettiva interpretativa ben più avanzata in forza della quale la cittadinanza, una volta che essa sia stata acquisita senza frode riguardo ai presupposti o condizioni per l'acquisto stesso, non può essere oggetto di una privazione per iniziativa unilaterale dello Stato in costanza della volontà di rimanere cittadino dell'interessato<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Così, CAVASINO E., *op.cit.*, p.27.

<sup>67</sup> Così BENVENUTI M., *op.cit.*, p.170, il quale vi vede la possibilità di un ampio esercizio di potere discrezionale, che riterrei però riferibile solo al provvedimento del Presidente della Repubblica e non invece alla fase della proposta da parte del Ministero dell'Interno.

<sup>68</sup> BISCOTTINI G., *Cittadinanza (dir. vig.)*, *Enc. Dir.*, vol. VII, Milano, 1960, p. 141 considerava la legge implicitamente abrogata dall'art.22 Cost.

<sup>69</sup> Dagli interventi dei costituenti emerge infatti una volontà limitata a impedire che la privazione della cittadinanza derivi come conseguenza dell'essere membro di una parte o fazione politica, fermo restando il favore dei costituenti stessi al mantenimento di ipotesi legali di privazione della cittadinanza per altre cause, quali l'infedeltà alla Repubblica mediante l'intesa con o la collaborazione con altri Stati. Cfr., sul punto, FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, 2 ed., Colombo, Roma, 1954, p.76

<sup>70</sup> Ed in tal senso, infatti, QUADRI R., *Cittadinanza*, in *Noviss. Dig.330*; LABRIOLA S., *Status civitatis e norme costituzionali*, in *Riv.tri.dir.proc.civ.*, 1977, p. 1332

Benché la revoca della cittadinanza non costituisca una sanzione penale bensì una misura, per così dire, di carattere amministrativo a contenuto comunque afflittivo, è stata talvolta ipotizzata la sua illegittimità costituzionale in relazione all'art. 27 Cost., che afferma la funzione rieducativa della pena.

La questione ne richiama una per certi versi simile benché diversa: quella dell'espulsione dello straniero nato in Italia, o ivi da lungo tempo residente, a seguito della commissione di un reato. Si consideri però che nel caso dell'art. 10-bis la misura della revoca della cittadinanza costituisce una conseguenza ulteriore della condanna penale che non interferisce sull'esecuzione della pena. Deve quindi essere a maggior ragione considerato quanto già affermato dalla Consulta riguardo alla legittimità costituzionale dell'espulsione, secondo la quale la finalità rieducativa della pena concerne il trattamento penitenziario in quanto applicato, mentre non può venire in questione quando tale trattamento è interrotto ovvero, come nel caso della espulsione, quando è sospeso<sup>71</sup>, o, come nel nostro caso, non ne subisce alcuna variazione<sup>71</sup>.

## 8. Adottati e adottabili

A termini dell'art. 3, c.1 della legge 91 del 1992 “Il minore straniero adottato da cittadino italiano acquista la cittadinanza”. La norma si applica indifferentemente – pur se in contesti disciplinari diversi – sia ai minori stranieri già presenti, regolarmente od irregolarmente, sul territorio nazionale, sia ai minori residenti all'estero che vengano adottati da cittadini italiani mediante le procedure obbligatoriamente previste dalla legge n. 476 del 1998, che ha novellato la legge n. 184 del 1983. L'art. 3 ora richiamato si riferisce a qualsiasi procedura di adozione nei riguardi di un minore non distinguendo affatto tra l'adozione regolata dal titolo II e quella “in casi particolari”, disciplinata invece dal titolo IV della legge n. 184<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Corte Cost., 6 luglio 1994, n.283.

<sup>72</sup> Di conseguenza, benché la norma sia di molto precedente alla riforma della filiazione intervenuta con la legge n.219 del 2012, risulta non solo perfettamente coerente ma per certi versi predittiva del nuovo stato unico di figlio, inclusivo dei minori adottati ai sensi dell'art.44 della legge n.184. In tal senso cfr. tra gli altri, DOSSETTI M., *La parentela*, in DOSSETTI M., MORETTI M., MORETTI C., *La riforma della filiazione*, Zanichelli, Bologna, 2013, 20; LENTI L., *La sedicente riforma della filiazione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, II, p. 202. Sia pure consentito il rinvio a MOROZZO DELLA ROCCA P., *Il nuovo status di figlio e le adozioni in casi particolari*, in *Fam.dir.*, 2013, 9, p. 838 ss.. In senso diverso, tuttavia: BIANCA C.M., *La legge italiana conosce solo figli*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, 1, p. 2, nt. 7; SESTA M., *L'unicità dello stato di filiazione e i nuovi assetti delle relazioni familiari*, in *Fam. dir.*, 2013, 3, 235; LA SPINA A., *Unicità dello status filiationis e adozioni*, in *Rass. diritto civile*, 2015, p.803 ss.

Va però segnalata, riguardo ai minori stranieri in condizione di abbandono, la grave lacuna legislativa, consistente nell'aver configurato l'accertamento dello stato di abbandono e la conseguente dichiarazione di adottabilità esclusivamente come una fase propedeutica all'effettiva adozione, omettendo la previsione di altri e pur essenziali effetti giuridici. In tal modo si è voluto presumere, contro tutti i dati di realtà, che ogni minore abbandonato non possa che trovare il suo futuro luogo in una famiglia nuova. Non è invece affatto scontato che ciò accada.

D'altra parte, benché l'adozione, nella maggior parte dei casi, sarebbe senz'altro conforme al loro interesse, proprio i minori caratterizzati da maggiori fragilità ne rimangono di solito esclusi a causa del timore delle coppie disponibili in astratto all'adozione di non saperne o poterne affrontare gli speciali bisogni di cui sono portatori (per malattia, disabilità o altro).

Ciò conduce a ritenere, *de iure condendo*, che l'accertamento giudiziale dello stato di abbandono del minore straniero, contrariamente a quanto accade oggi, dovrebbe sancire l'appartenenza del minore stesso alla comunità nazionale che ha, nel frattempo, sostituito sia i suoi genitori (non più in vita o dichiarati inidonei), sia lo Stato di origine del minore (sostituito *in toto* nella protezione del minore) assumendosi in concreto l'onere della sua educazione e del suo mantenimento in mancanza di altri parenti, a ciò idonei, con i quali detto minore abbia un rapporto significativo.

L'acquisto della cittadinanza italiana in capo ai minori – o almeno ai neodiciottenni – già dichiarati adottabili (e dunque stabilmente residenti, privi di legami “forti” con familiari stranieri, sottoposti a pubblica tutela e affidati per tutti gli aspetti della loro crescita ai servizi sociali) oltre che corrispondere ad una più utile e complessiva strategia di protezione, parrebbe in effetti necessario al fine di evitare un'ingiusta differenziazione giuridica nei riguardi di quei minori, essi pure dichiarati adottabili, che abbiano però avuto la maggior fortuna di essere stati poi adottati.

L'irragionevolezza della differenziazione tra minori adottati e minori adottabili può essere colta, in particolare, nella ignorata similitudine tra le due diverse situazioni poste a confronto, costituita principalmente dalla recisione dei legami di appartenenza alla comunità familiare di origine, la quale toglie concreta effettività, stante la loro stabile residenza in Italia, anche all'appartenenza alla comunità nazionale di origine, facendo degli adottabili non adottati degli individui privi di una cittadinanza effettiva benché non per questo apatridi.

Vero è che la rilevata irragionevolezza della differenziazione potrebbe non essere colta – rientrando nel lecito e sempre discutibile esercizio della funzione legislativa – soprattutto riguardo ai grandi minori, caratterizzati da un percorso familiare e da un'effettiva identità nazionale propria, ma essa pare invece evidente riguardo ai piccoli minori (quelli in età prescolare) la cui mancata adozione dipende, come

è stato appena osservato, dalla presenza di special needs (disabilità, disturbi del carattere) oppure dalla domanda “di mercato”, spesso limitata a bambini piccolissimi, quando non addirittura caratterizzata dalla ricerca (o dal rifiuto) di alcuni tratti fisiognomici o dal colore della pelle.

Per tale fascia di età la denunciata mancata equiparazione da parte del legislatore produce quindi un effetto discriminatorio basato sull'appartenenza a gruppi sociali svantaggiati destinati, con la mancata adozione, a rimanere stranieri.

Ma stranieri con quale cittadinanza? Merita di essere osservato, al riguardo, che la cittadinanza di origine del bambino adottabile (perché in abbandono) qualunque essa sia rischia il più delle volte di non essere fondata su alcun legame personale o culturale effettivo, trattandosi di persone residenti sin da piccole in Italia e prive di quei legami familiari che di norma comunicano durante l'età evolutiva la cultura e i sentimenti di una determinata comunità nazionale.

Possono le considerazioni sin qui svolte condurre ad una questione di legittimità costituzionale dell'art.3 della legge n.91/1992?. È ovviamente possibile dubitarne, dato che una risposta in senso positivo condurrebbe la Consulta a dover produrre un articolato intervento additivo, essendo la segnalata differenziazione il frutto di una mancata regolamentazione legislativa e non di una produzione legislativa in sé discriminante.

In particolare la Consulta dovrebbe sostituirsi al legislatore nel determinare la soglia d'età entro la quale la dichiarazione di adottabilità dovrebbe comportare l'effetto acquisitivo della cittadinanza. L'obiettivo, più limitato ma comunque utile, potrebbe tuttavia essere quello di giungere ad una decisione di rigetto nella forma della sentenza monito, con la quale la Corte segnali al legislatore la necessità di intervenire con una disciplina conforme al dettato costituzionale risolvendo l'aporia legislativa.

Un percorso utile, a parziale soluzione della rilevata aporia, potrebbe allora essere costituito da un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art.4, c.2 della legge sulla cittadinanza, ove è disposto che questa venga acquistata, mediante dichiarazione di elezione, dal neo-diciottenne nato e vissuto in Italia. Riguardo a questa diversa fattispecie si potrebbe infatti sostenere l'equiparazione alla condizione di “nato in Italia” del minore nato all'estero, di cui si conosca la nazionalità dei genitori, ma dichiarato adottabile dal giudice italiano dopo averne accertato lo stato di abbandono sul territorio nazionale nei primissimi anni di vita.

A sostegno di questa proposta interpretativa potrebbe forse essere richiamata anche la norma consuetudinaria internazionale che fa divieto agli Stati di attribuire cittadinanze prive di qualsiasi legame effettivo tra il cittadino e lo Stato, implicando questo, per necessità logica, un *favor* per l'acquisto della cittadinanza del paese di effettiva appartenenza quando non sussistano più legami con la comunità nazionale di origine<sup>73</sup>.

A legislazione vigente, purtroppo, non sembra agevole ovviare con altri e alternativi percorsi giuridici alla segnalata problematica. Vero è che se i genitori sono rimasti ignoti e la cittadinanza del minore è dunque sconosciuta, la cittadinanza italiana consegnerà dall'applicazione dell'art. 1, c. 2 della legge n. 91 del 1992, ponendosi solo per i meno piccoli l'alternativa meno preferibile della certificazione amministrativa o della dichiarazione giudiziale dello stato di apolide, tappa relativamente prossima a quella dell'eventuale successivo acquisto della cittadinanza italiana.

Tali percorsi non gioverebbero però ai minori abbandonati da genitori stranieri di cui sia nota la cittadinanza, i quali rischiano persino di vedersi negato il permesso di soggiorno alla maggiore età se non provvisti dei requisiti ordinariamente richiesti agli immigrati non europei dal testo unico sull'immigrazione<sup>74</sup>.

Per quelli, tra questi ultimi, che siano stati abbandonati in tenera età la preservazione, mediante l'atto di riconoscimento, dell'identità biologica invece di rappresentare un vantaggio costituisce una beffa molto dannosa, costituendo in effetti l'unica causa giuridica dell'esclusione dalla cittadinanza italiana.

---

<sup>73</sup> Spunti di riflessione in PIZZORUSSO A., *Delle persone fisiche*, in GALGANO F. (a cura di), *Trattato Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1988, p. 16.

<sup>74</sup> Comunque interessante (con riferimento però a un nato in Italia), Trib. Roma, 6 febbraio 2015, n.4921, in *Dir.imm. citt.*, 2015, 1, p. 136 ss., che ha affermato il diritto di elezione della cittadinanza italiana in capo al diciottenne figlio di donna nigeriana irregolare che lo aveva abbandonato, con conseguente affidamento ai servizi sociali, nonostante la lunga assenza di continuità anagrafica e della regolarità del soggiorno prima di detto affidamento.

## Capitolo II – Uno sguardo comparativo sulla normativa relativa all’acquisto della cittadinanza

### **L’acquisto della cittadinanza: uno sguardo di respiro europeo.**

di Martina Avigliano e Eleonora Santoro

*Le autrici analizzano e comparano le normative di di Italia, Francia, Germania, Olanda, Portogallo e Romania che regolano la materia dell’acquisto della cittadinanza. Particolare attenzione è data ai requisiti richiesti per ottenere tale riconoscimento.*

#### **Sommario**

1. La cittadinanza nel contesto europeo
2. La normativa domestica
3. Breve comparazione a livello europeo. La Francia
  - 3.1 La Germania
  - 3.2 L’Olanda
  - 3.3 Il Portogallo
  - 3.4 La Romania

## 1. La cittadinanza nel contesto europeo.

La cittadinanza è il rapporto tra Stato e individuo, concerne l'attribuzione dello *status civitatis*: la condizione di appartenenza dell'individuo allo Stato con riconoscimento di diritti e doveri. Considerando le normative degli stati europei, la cittadinanza si acquista sulla base del principio dello *iure sanguinis* e le modalità di acquisto della stessa sono disciplinate dai singoli ordinamenti. Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992 è stata istituita la cittadinanza europea, complementare a quella nazionale, *status* proprio di chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro (art. 20 TFUE)<sup>1</sup>. La cittadinanza dell'UE consta di un insieme di diritti e doveri che si aggiungono a quelli connessi allo *status* di cittadino di uno Stato membro; essa, quindi, non solo rafforza i rapporti tra gli Stati membri, ma crea anche un nuovo spazio politico grazie all'attribuzione di diritti e doveri che derivano direttamente dalla normativa europea. Ad ogni modo, per quanto riguarda la normativa domestica, ogni Stato membro disciplina l'acquisto del proprio *status civitatis*. Si analizzeranno le normative vigenti in alcuni stati facenti parte dell'UE in modo da osservare i diversi requisiti richiesti per dare la possibilità agli stranieri presenti sui rispettivi territori nazionali di proporre istanza di acquisto della cittadinanza e completare il percorso di integrazione all'interno dello Stato e dell'Unione.

## 2. La normativa domestica.

Partendo dall'Italia, in via di estrema sintesi, possiamo vedere come la legge n. 91 del 1992<sup>2</sup> preveda l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* e due eccezioni rappresentate dallo *iure soli*, con lo scopo di non aumentare il numero degli apolidi (art.1). La legge disciplina le ipotesi di naturalizzazione per matrimonio e per residenza. Il matrimonio con cittadino italiano aggiunge la possibilità data al coniuge straniero di acquistare la cittadinanza italiana decorso un termine di almeno due anni di residenza nel territorio dello Stato italiano e di tre anni nel caso di residenza in uno Stato estero; questi termini sono ridotti della metà in presenza di figli (art. 5). Perché sia possibile la presentazione dell'istanza e il conseguente acquisto della cittadinanza, è necessario che il matrimonio perduri fino al giuramento.

---

<sup>1</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_2&format=PDF)

<sup>2</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05:91!vig=>

In caso di naturalizzazione per matrimonio in capo al soggetto straniero sorge un diritto soggettivo (art. 6). Con l'entrata in vigore della legge 76 del 2016 (c.d. legge Cirinnà)<sup>3</sup> le disposizioni che si riferiscono al matrimonio si applicano anche alle parti dell'unione civile. Inoltre, tra le novità introdotte da questa legge, vi è la possibilità per le parti delle unioni di fatto di disciplinare i rapporti patrimoniali tramite la sottoscrizione di un contratto di convivenza utile anche ai fini istruttori dell'istanza di cittadinanza; tale contratto permette la possibilità di considerare i redditi del convivente con conseguente rispetto del principio di solidarietà familiare.

Nel caso di naturalizzazione per residenza, invece, si configura in capo ai richiedenti un interesse legittimo; la legge infatti parla di concessione della cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica e, come anche affermato dal Consiglio di Stato, in capo all'Amministrazione sorge un potere altamente discrezionale che presuppone una valutazione di opportunità. Lo straniero può presentare istanza di cittadinanza dopo dieci anni di residenza legale<sup>4</sup>, attuale e ininterrotta, nel territorio della Repubblica; i termini sono diminuiti a quattro anni nel caso di cittadini europei<sup>5</sup> e a cinque nel caso di apolidi e rifugiati (art. 9). Oltre ai requisiti previsti dalla legge il richiedente la cittadinanza per residenza deve dimostrare di non aver subito condanne e di disporre di mezzi adeguati a garantirgli l'autosufficienza economica e il soddisfacimento degli obblighi di solidarietà<sup>6</sup> nel rispetto del principio di solidarietà familiare. Per entrambe le ipotesi di naturalizzazione, a far data dall'entrata in vigore del d.l. n.113/2018, si prevede la dimostrazione con adeguata documentazione della conoscenza della lingua italiana ad un livello pari almeno al B1 del Quadro Comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (art. 9.1).

La legge 91 del 1992 individua inoltre un diritto soggettivo in capo ai minori figli di cittadini naturalizzati che, in caso di convivenza<sup>7</sup> con il genitore, acquistano la

---

<sup>3</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/05/21/16G00082/sg>

<sup>4</sup> L'articolo 1 c.2 l.a) del D.P.R. 572 del 1993 afferma che " si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri e da quelle in materia di iscrizione anagrafica".

<sup>5</sup> In attuazione della Direttiva comunitaria 2004/38 CE, il d.lgs n.30 del 6 febbraio 2007, entrato in vigore l'11 aprile 2007, ha previsto che i cittadini europei, trascorsi i primi tre mesi di permanenza sul territorio italiano, possono provvedere all'iscrizione anagrafica presso il Comune di residenza.

<sup>6</sup> Il parametro individuato dal Ministero dell'Interno è quello previsto dal d.l. 382/1989 per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

<sup>7</sup> L'articolo 12 del D.P.R. 572 del 1993 stabilisce che la convivenza deve essere stabile, effettiva e opportunamente documentata.

cittadinanza italiana (art. 14). La legge ha poi previsto ulteriori ipotesi di acquisto e riconoscimento del proprio *status civitatis* nel caso di adozione da parte di un cittadino italiano, di soggetti che non avevano optato per la stessa secondo quanto previsto all'art. 19 del Trattato di Parigi del 1947 e all'art. 3 del Trattato di pace di Osimo del 1975 (art.17 bis), salva l'ipotesi di riacquisto della stessa prevista per la donna ex art. 219 L.151/1975 (art. 17). Una ulteriore ipotesi di acquisto della cittadinanza per espressa previsione legislativa, oggetto da anni di dibattito politico e sociale, è sancita dal secondo comma dell'articolo 4, il quale stabilisce che lo straniero nato e residente in Italia ha diritto, al compimento dei diciotto anni, ed entro un anno, a seguito di dichiarazione di volontà, di acquistare la cittadinanza italiana. La normativa italiana prevede comunque il mantenimento della doppia cittadinanza dove questo sia consentito dalle altre normative nazionali.

### **3. Breve comparazione a livello europeo. La Francia.**

Per una migliore comprensione non solo della normativa italiana sulla cittadinanza, ma anche delle omogeneità e diversità all'interno dell'UE, è utile procedere all'analisi delle modalità di acquisto dello *status civitatis* in alcuni stati membri; esamineremo: Francia, Germania, Olanda, Portogallo e Romania.

In Francia la materia della cittadinanza è disciplinata dal Codice Civile, dalla legge n. 93-933 del 1993 e dai suoi decreti applicativi, e dalla legge 98-170 del 1998. La normativa prevede l'acquisto per nascita (*iure soli*) o filiazione (*iure sanguinis* e adozione piena), per matrimonio e per naturalizzazione. La legge del 1998 ha previsto che ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri acquisisce automaticamente la cittadinanza francese al momento della maggiore età se, a quella data, ha la propria residenza in Francia o ha avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni, dall'età di undici anni in poi. L'acquisizione automatica può essere anticipata a sedici anni dallo stesso interessato, con dichiarazione sottoscritta dinanzi l'autorità competente, o può essere reclamata per lui dai suoi genitori a partire dal compimento dei tredici anni del figlio e previo consenso dello stesso, in questo caso il requisito della residenza abituale per cinque anni decorre dall'età di otto anni. Nel caso di richiesta di cittadinanza per matrimonio, l'istanza può essere presentata dopo quattro anni dallo stesso e con almeno tre anni di residenza effettiva e continuativa nel territorio dalla data del matrimonio (il periodo è aumentato a cinque anni in assenza del requisito della residenza). Per naturalizzazione lo straniero può presentare istanza dopo almeno cinque anni di residenza, periodo ridotto a due anni se il richiedente la cittadinanza dimostra di aver ultimato due anni di studi in un istituto di istruzione universitaria francese o qualora abbia reso importanti servizi allo Stato.

Dal 1° gennaio 2012, inoltre, il richiedente la cittadinanza deve dimostrare di parlare francese presentando un certificato che dimostri la conoscenza della lingua ad un livello almeno pari al B1, di essere integrato e di essere a conoscenza della cultura e dei diritti e dei doveri dei cittadini francesi. Per richiedere la cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione è necessario sottoscrivere il contratto di accoglienza e integrazione (CAI). La normativa francese prevede inoltre che il figlio minore o il bambino adottato acquista cittadinanza francese se uno dei genitori diventa cittadino francese, a condizione che abbia la stessa residenza abituale del genitore in questione e che il suo nome sia menzionato nel decreto di naturalizzazione. In caso di separazione o divorzio dei genitori, il bambino acquisisce la cittadinanza francese se risiede abitualmente o alternativamente con il genitore che diventa francese. Dal 1973, inoltre, la normativa francese riconosce la doppia cittadinanza<sup>8</sup>.

### 3.1 La Germania

Analizzando la normativa tedesca, in Germania la legge contenente norme sulla cittadinanza risale al 1913 ed è stata più volte soggetta a modifiche. È previsto che si possa diventare cittadini tedeschi per nascita, per adozione, per naturalizzazione e, a partire dalla riforma del 2007, nel caso in cui il soggetto interessato abbia ricevuto il trattamento di cittadino tedesco per un lungo periodo (può infatti acquisire la cittadinanza tedesca anche colui che per dodici anni è stato considerato cittadino della Repubblica federale dalla pubblica amministrazione senza esserlo). Il figlio di cittadino tedesco acquista la cittadinanza tedesca solo per filiazione valida ai sensi della legge federale: ad esempio, se il padre tedesco non è coniugato con la madre, sarà necessario il riconoscimento o la constatazione di paternità prima del compimento del ventitreesimo anno di età. Acquista la cittadinanza anche il figlio adottato purché minore di diciotto anni.

Dal 1° gennaio 2000 acquistano la cittadinanza *iure soli* i figli degli stranieri nati in Germania purché almeno uno dei genitori vi risieda abitualmente e legalmente da almeno otto anni e abbia il permesso di soggiorno a tempo indeterminato.

---

<sup>8</sup> [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/O/941909/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione11-h1\\_h16](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/O/941909/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h16)

In questo caso il bambino acquista entrambe le cittadinanze e, entro cinque anni dal compimento della maggiore età, dovrà scegliere se mantenere la cittadinanza tedesca o quella del paese di origine, a pena di perdita della cittadinanza tedesca<sup>9</sup>.

Per l'acquisto della cittadinanza tedesca per residenza il termine previsto dalla normativa è di almeno otto anni di residenza stabile, legale e con possibilità di interruzione per soggiorno estero di massimo sei mesi; il termine previsto non si applica al coniuge straniero e ai figli minori, che possono essere naturalizzati contemporaneamente al richiedente anche se risiedono legalmente in Germania da meno tempo. Necessari per la presentazione dell'istanza sono: la capacità di agire (minimo sedici anni), il diritto di soggiorno, capacità di assicurare il mantenimento proprio e della propria famiglia, la conoscenza della lingua (livello B1) e dell'ordinamento (test di naturalizzazione), l'assenza di condanne penali, la rinuncia o la perdita della cittadinanza di origine, salvi i cittadini dell'Unione Europea. Gli stessi requisiti si applicano anche al caso di acquisto della cittadinanza tedesca per matrimonio o convivenza con cittadino tedesco.

Anche i figli minori dei coniugi o dei conviventi registrati stranieri possono essere naturalizzati se soggiornano regolarmente da almeno tre anni. La durata del matrimonio o della convivenza registrata deve essere di almeno due anni. Per rifugiati e apolidi il termine per presentare richiesta di cittadinanza è ridotto a sei anni di soggiorno. Salvo eccezioni resta valido il principio generale per cui non è ammessa la doppia cittadinanza e infatti i cittadini tedeschi che vogliono mantenere la cittadinanza nonostante aver acquistato una nuova cittadinanza devono chiedere l'autorizzazione al mantenimento della stessa.

Dal 22 dicembre 2002 con un accordo fra l'Italia e la Germania è venuto meno il requisito della perdita della cittadinanza precedente.

### 3.2 L'Olanda

La legge sulla cittadinanza olandese (Rijkswet op het Nederlanderschap) risale al 19 dicembre 1984 ed è stata successivamente modificata. La normativa afferma che è possibile acquistare la cittadinanza per nascita (o riconoscimento), naturalizzazione e opzione.

---

<sup>9</sup> L'obbligo di rinuncia alla doppia cittadinanza non riguarda chi ha acquistato la cittadinanza tedesca per filiazione.

I nati prima del 1° gennaio 1985 sono considerati cittadini olandesi per legge se nati da padre cittadino olandese al momento della nascita, se figli di madre olandese potevano invece acquistare la cittadinanza olandese per opzione mentre, i nati dopo il 31 dicembre del 1984 sono cittadini olandesi se figli di almeno un cittadino olandese. I minori adottati da almeno un cittadino olandese acquistano la cittadinanza. Può presentare istanza di naturalizzazione il soggetto che ha compiuto i diciotto anni e ha risieduto ininterrottamente negli ultimi cinque anni con un regolare permesso di soggiorno. I minori di diciotto anni non possono chiedere autonomamente la cittadinanza ma la stessa deve essere richiesta dal genitore o dal rappresentante legale. Se il minore non viene naturalizzato assieme al genitore, lo stesso può richiedere la naturalizzazione del figlio se questi è stato residente, con permesso di soggiorno permanente, ininterrottamente per i tre anni precedenti. Se durante il procedimento di naturalizzazione del genitore il figlio ha compiuto diciotto anni dovrà fare istanza in prima persona.

La condizione dei cinque anni di residenza subisce delle eccezioni: riduzione a due anni ininterrotti se precedentemente si è vissuto per un totale di almeno dieci anni in Olanda e a tre anni, sempre ininterrotti, se vi è stata convivenza di fatto con un partner olandese per almeno tre anni, se si è apolidi e in caso di riconoscimento o filiazione da parte di cittadino olandese. Non è richiesto il requisito della residenza nel caso di matrimonio o unione civile con cittadino olandese: il termine per la richiesta è di tre anni di convivenza sia in Olanda che all'estero e nel caso di adozione di maggiorenne da parte di uno o di entrambi i genitori olandesi.

Ulteriori condizioni previste riguardano l'aver raggiunto un sufficiente grado di integrazione (*civic integration diploma*), non rappresentare un pericolo per l'ordine pubblico, la rinuncia alla prima cittadinanza, salve eccezioni, e partecipare alla cerimonia di naturalizzazione. La legge permette in alcuni casi il diritto di opzione, ossia una procedura semplificata e veloce alla quale possono accedere solo alcune categorie di richiedenti (ad es. i residenti da quindici anni consecutivi, con valido permesso di soggiorno, legati da matrimonio o unione registrata con un cittadino olandese da almeno tre anni), che prevede la gestione della domanda ad opera del Comune in cui l'istante è registrato. In tal caso, è necessario non essere un pericolo per l'ordine pubblico.

### 3.3 Il Portogallo

In Portogallo la legge sulla nazionalità è più recente rispetto alle precedenti analizzate e risale al 2006. È in vigore il principio dello *iure sanguinis* sia per i figli di portoghesi nati nel territorio dello stato che all'estero e il principio dello *ius soli* per gli apolidi e i nati di terza generazione (figli di stranieri nati a loro volta in Portogallo), c.d. “doppio *ius soli*”<sup>10</sup>. I figli minori o disabili di genitore naturalizzato acquistano la cittadinanza con dichiarazione. Acquistano la cittadinanza i figli adottati da cittadino portoghese. La cittadinanza portoghese può acquistarsi anche per matrimonio o unione civile dopo un termine di almeno tre anni, salvo annullamento o divorzio.

Per richiedere la cittadinanza per residenza si deve essere maggiorenni o emancipati secondo la legge portoghese, aver risieduto in Portogallo per almeno sei anni, avere una conoscenza sufficiente della lingua (sistema di test gestito dal Ministero dell'Istruzione), non essere stati condannati per un reato con pena edittale di almeno tre anni. I minori nati da genitori stranieri sul territorio possono acquistare la cittadinanza portoghese se conoscono la lingua e non sono soggetti a condanna per reato punibile con reclusione di almeno tre anni e se uno dei genitori risiede da almeno cinque anni e il minore ha concluso almeno il primo ciclo di istruzione obbligatoria. Il 23 luglio 2020 è stato approvato dal Parlamento, e confermato successivamente dal Presidente della Repubblica, un emendamento alla legge sulla cittadinanza che permette ai nuovi nati sul territorio portoghese l'acquisto della cittadinanza *iure soli* se almeno uno dei genitori ha vissuto sul territorio portoghese per almeno un anno (sulla base di quanto stabilito dalle Nazioni Unite che hanno indicato la durata di un anno come tempo per potersi stabilire in un posto).

Un'ultima peculiarità della disciplina portoghese è il sistema dei “Golden Visa” istituito nel 2012, il quale fornisce un percorso per la residenza, prima, e la cittadinanza poi, basato sugli investimenti finalizzati ad attirare investitori stranieri e creare nuovi posti di lavoro. Per poter partecipare al programma Golden Visa l'investimento in proprietà deve avere un valore di almeno 500.000 euro o, in alternativa, deve creare almeno 10 posti di lavoro in Portogallo. Il “visto d'oro” permette di richiedere la cittadinanza portoghese dopo cinque anni di residenza.

---

<sup>10</sup> Permette l'acquisto della cittadinanza portoghese ai nati sul territorio portoghese nel caso in cui almeno uno dei genitori sia nato a sua volta nel territorio portoghese e vi risieda al momento della nascita del figlio.

### 3.4 La Romania.

La Romania è entrata a far parte dell'UE dal 2007. La legge rumena sulla cittadinanza è la n. 21 del 1991<sup>11</sup>. La cittadinanza rumena si acquista per nascita, adozione o naturalizzazione. La richiesta di cittadinanza rumena può essere presentata da persona maggiorenne dopo otto anni di residenza, cinque in caso di matrimonio con cittadino rumeno. Inoltre, la normativa prevede che il richiedente debba dimostrare di avere mezzi sufficienti ad una vita dignitosa, di non aver avuto una condotta pericolosa per lo stato e di conoscere la lingua, la cultura rumena, la costituzione e l'inno nazionale della Romania. I tempi di residenza previsti sono ridotti della metà nel caso in cui il richiedente sia cittadino dell'Unione Europea, una personalità internazionale, un rifugiato o se abbia investito più di un milione di euro in Romania. I figli minori di naturalizzato acquistano la cittadinanza insieme ai genitori. La normativa rumena, inoltre, prevede la possibilità di conservare la doppia cittadinanza.

---

<sup>11</sup> <https://www.refworld.org/docid/3ae6b50218.html>.

## **I tempi di evasione delle pratiche di cittadinanza. Spunti di riflessione sul caso italiano, partendo da uno sguardo comparatistico**

di Martina Avigliano e Eleonora Santoro

*Le autrici analizzano i termini procedurali previsti per le pratiche di cittadinanza, evidenziandone l'incidenza sull'effettività della situazione soggettiva vissuta dal richiedente. Si procede attraverso l'analisi della disciplina italiana vigente che, con specifico riguardo ai tempi di evasione delle pratiche, prevede la contemporanea presenza di tre diversi termini procedurali. In ultimo si effettua un confronto di tipo comparatistico, ai fini di una migliore comprensione dell'abnormità e irragionevolezza delle tempistiche italiane, con i seguenti Stati membri dell'UE: Francia, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Romania.*

### **Sommario**

1. I termini procedurali come ostacolo all'acquisto della cittadinanza
2. Abnormità e irragionevolezza delle tempistiche italiane: un confronto di tipo comparatistico
3. Quadro sinottico dei tempi di evasione delle pratiche di cittadinanza nei Paesi europei analizzati.

## 1. I termini procedurali come ostacolo all'acquisto della cittadinanza.

Un'analisi riguardante l'accesso alla cittadinanza non può non tener conto delle prassi amministrative; l'adempimento di tutti i requisiti previsti dalla legge, infatti, non esaurisce l'iter per l'ottenimento della cittadinanza, al contrario, ne costituisce il punto di partenza. In quest'ottica, il *Global Citizenship Observatory*<sup>1</sup> ha elaborato i *Citizenship Implementation Indicators* per misurare le principali opportunità e i maggiori ostacoli dei procedimenti per ottenere la cittadinanza nei principali paesi europei<sup>2</sup>, dimostrando così, che nella maggior parte dei casi esiste un collegamento tra le politiche sostenute e le modalità con le quali vengono implementate. In generale, infatti, i paesi che hanno maggiori ostacoli legali relativi alla naturalizzazione, hanno anche maggiori ostacoli pratici nella procedura e viceversa. Nell'analisi del procedimento amministrativo è evidente l'importanza dei tempi di evasione delle pratiche, in ragione della loro incidenza sull'effettività della situazione soggettiva vissuta dal richiedente.

Sebbene la Convenzione europea sulla cittadinanza<sup>3</sup> stabilisca che ciascun Stato membro deve garantire che le domande di acquisizione, conservazione, perdita e recupero della cittadinanza siano elaborate entro un termine ragionevole<sup>4</sup>, non sono affatto rari i casi di procedure eccessivamente lunghe, a causa del malfunzionamento dell'apparato burocratico, della farraginosità della procedura e delle difficoltà relative al reperimento della documentazione richiesta (spesso i documenti, infatti, devono essere richiesti nel Paese di origine e poi tradotti e legalizzati). I tempi di attesa per l'espletamento della procedura variano molto: in alcuni paesi la pratica è portata a termine in media in meno di un anno (es. Germania), in altre realtà, come la Grecia, non esiste alcuna disposizione che preveda una durata massima del procedimento<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://globalcit.eu>

<sup>2</sup> Essi misurano in una scala da 0 a 1 gli aspetti formali della procedura: promotion activities, documentation requirements, administrative discretion, bureaucratic procedures, and review and appeal options. Un punteggio di 1 significa che il paese facilita la naturalizzazione e crea pochi ostacoli pratici, un punteggio di 0 invece riflette una procedura con poche facilitazioni e molti ostacoli nella prassi. Per maggiori informazioni v. <http://eudo-citizenship.eu/indicators>.

<sup>3</sup> [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs\\_all/committees/conv/20030211/conv528it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030211/conv528it.pdf).

<sup>4</sup> Convention européenne sur la nationalité, Strasbourg, 6.XI.1997, Chapitre IV, art. 10: «Chaque Etat Partie doit faire en sorte de traiter dans un délai raisonnable les demandes concernant l'acquisition, la conservation, la perte de sa nationalité, la réintégration dans sa nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité».

<sup>5</sup> Cfr. <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/europa-e-cittadinanza-diritti-e-barriere/>.

## 2. Abnormità e irragionevolezza delle tempistiche italiane: un confronto di tipo comparatistico.

Allontanandoci da situazioni–limite (come l’ipotesi greca), un confronto di tipo comparatistico potrebbe essere utile ai fini di una migliore comprensione dell’anomalia italiana dovuta all’abnormità dei termini procedurali (in violazione del principio costituzionale di imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione<sup>6</sup>) e all’irragionevolezza della normativa in questo momento storico. Attualmente, infatti, sono contemporaneamente presenti tre diversi termini procedurali:

- Per le domande precedenti al 4 ottobre 2018 il termine procedimentale è di 24 mesi, in quanto il d.l. n. 130/2020 (convertito con l. n. 173/2020) ha restaurato il termine precedente al d.l. n. 113/2018 (convertito con l. n. 132/2018), ma solo per le domande ad esso anteriori;
- Per le domande presentate dal 5 ottobre 2018 fino al 19 dicembre 2020, si applica il termine procedimentale previsto dal d.l. n. 113/2018 (convertito con l. n. 132/2018): 48 mesi dalla data di presentazione della domanda (termine raddoppiato)<sup>7</sup>;
- Per le domande presentate a partire dal 20 dicembre 2020, data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 130/2020, il termine è stato ridotto da 48 a 24 mesi, prorogabili al massimo fino a 36 mesi<sup>8</sup>.

Spostando lo sguardo verso il vicino contesto francese, è facile notare l’eccessiva lunghezza dei termini previsti nel nostro ordinamento (termini per di più ordinatori e non perentori). In Francia, infatti, l’intero procedimento può essere concluso in un anno. Nel termine di 6 mesi dall’invio del dossier contenente la documentazione richiesta, la Prefettura procede alla convocazione del richiedente per il colloquio

---

<sup>6</sup> Art. 97, Cost.

<sup>7</sup> È importante aggiungere che la l. n. 132/2018 ha anche fissato in sei mesi il «termine per il rilascio degli estratti e dei certificati di stato civile occorrenti ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana». Sul punto v. <https://www.asgi.it/ingresso-soggiorno/caso-suarez-e-cittadinanza-in-italia-una-corsa-a-ostacoli-che-puo-durare-anche-otto-anni/>, dove si sottolinea che il rilascio di questo tipo di documenti da parte degli uffici comunali è invece normalmente coincidente con il momento di richiesta degli stessi allo sportello.

<sup>8</sup> Così dispone l’art. 4, commi 4-7, si v. <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/d-l-130-2020-disposizioni-urgenti-in-materia-di-immigrazione-e-sicurezza.html>

di naturalizzazione. A seguito del colloquio, la decisione interviene in un termine che va dai 6 ai 24 mesi (a seconda della complessità del caso) con la comunicazione della avvenuta registrazione nel *Journal Officiel* francese. Con tale registrazione si acquista ufficialmente la cittadinanza francese. La definitiva conclusione dell'*iter*, però, avviene con la cerimonia di consegna del libretto di nazionalità, necessario per la richiesta dei documenti di identità. Il libretto di nazionalità viene consegnato entro il termine massimo di 6 mesi dalla comunicazione della registrazione nel J.O.<sup>9</sup>. Di conseguenza, anche qualora si volessero dilatare al massimo i termini procedurali francesi, considerando 6 mesi per la convocazione al colloquio, 24 mesi per la decisione in merito alla domanda di cittadinanza e 6 mesi per l'ottenimento del libretto di nazionalità, il tempo di evasione della pratica eguaglierebbe quello previsto dal d.l. n. 130/2020 per la sola adozione del decreto di cittadinanza (nel caso di proroga), la cui efficacia verrebbe integrata solo dopo un ulteriore semestre, con la prestazione del giuramento.

Rivolgendo l'attenzione al caso tedesco, si può notare invece come la Germania abbia minori ostacoli procedurali, sia a livello federale sia a livello dei Lander, rispetto agli altri paesi europei<sup>10</sup> (nonostante la sua legislazione sulla cittadinanza, da un punto di vista sostanziale, sia tra le più restrittive in UE<sup>11</sup>). Il procedimento per la richiesta di cittadinanza è abbastanza agevole: è sufficiente presentare istanza presso il Comune di residenza allegando la documentazione richiesta in originale<sup>12</sup>. L'*iter* burocratico per l'acquisizione della cittadinanza tedesca può durare dai 6 ai 9 mesi a far data dalla presentazione della domanda<sup>13</sup>.

Al termine della procedura, il richiedente verrà convocato un'ultima volta per la firma di un'autocertificazione attestante la mancata commissione di reati nei mesi

---

<sup>9</sup> <https://www.italianipocket.com/come-ottenere-la-nazionalita-francese/>

<sup>10</sup> Sul punto v. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29765/ACIT\\_Handbook\\_Germany\\_ENGLISH.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29765/ACIT_Handbook_Germany_ENGLISH.pdf?sequence=1&isAllowed=y), p. 16 e ss.

<sup>11</sup> Staatsangehörigkeitsgesetz- StAG deò 22 luglio 1913 e successive modificazioni. Per un confronto comparatistico si legga anche [qui](#)

<sup>12</sup> Il passaporto o la carta d'identità ed il permesso di soggiorno; una foto formato tessera; il certificato di nascita – su modello internazionale o allegando all'originale una traduzione autenticata, se si è nati fuori della Germania; eventuale certificato di matrimonio – nel caso il matrimonio sia stato celebrato fuori della Germania bisogna utilizzare un modello internazionale o allegare una traduzione autenticata; eventuale sentenza di divorzio opportunamente tradotta; dichiarazione dei redditi o busta paga (Einkommensnachweise); un certificato che attesti le competenze linguistiche; un curriculum vitae.

<sup>13</sup> V. <http://www.anwaltskanzleicariglino.eu/>.

intercorsi fra la presentazione della domanda e la comunicazione della relativa decisione, dopodiché si procederà al giuramento<sup>14</sup>. Dunque, anche utilizzando l'esperienza tedesca come termine di comparazione, è lampante l'abnormità delle tempistiche italiane: in Germania viene definito l'intero procedimento in meno di un anno, anzi nella migliore delle ipotesi in soli 6 mesi.

Un altro utile confronto è costituito dai Paesi Bassi, dove esistono due procedure per il conseguimento della nazionalità olandese: la procedura di opzione<sup>15</sup> e la naturalizzazione<sup>16</sup>. L'opzione è una procedura rapida, alla quale possono accedere solo alcune categorie di richiedenti, gestita interamente dal Comune di residenza dell'istante. Una volta presentata la domanda, corredata dalla documentazione necessaria, il richiedente deve procedere al pagamento del contributo monetario e, eventualmente, alla scelta del nome, dopodiché il Comune prenderà una decisione entro 13 settimane (poco più di 3 mesi). La decisione sarà comunicata all'istante tramite lettera contenente, in caso di esito positivo, l'invito alla cerimonia di naturalizzazione (momento di effettivo acquisto della cittadinanza), alla quale si ha l'obbligo di partecipare nel termine massimo di un anno dalla decisione (pena la necessità di presentare una nuova domanda di opzione). La naturalizzazione, invece, è la procedura più lunga: l'istante presenta la domanda sempre presso il Comune di residenza, il quale però invierà la candidatura all'*Immigration and Naturalisation Service* (IND). La trasmissione della domanda richiede circa 2 settimane. Il richiedente riceverà conferma della ricezione mediante lettera, nella quale sarà anche indicata la data della decisione: il periodo decisionale è di 12 mesi. In caso di esito positivo, la decisione viene inoltrata al Re per la convalida e successivamente si procederà alla cerimonia di naturalizzazione, per la quale coincidono le tempistiche dell'opzione. Possiamo quindi notare come, anche escludendo la procedura semplificata dell'opzione, il procedimento amministrativo olandese preveda un termine dimezzato rispetto a quello italiano.

Guardando al Portogallo, la normativa prevede che tutti gli atti che hanno effetti sulla cittadinanza siano registrati nel Registro centrale della cittadinanza (gestito dall'Ufficio centrale del registro) e stabilisce molteplici termini per la presentazione dei documenti e per eventuali chiarimenti ulteriori. L'istanza per la procedura di naturalizzazione è inviata al Ministro della Giustizia e deve contenere tutti

---

<sup>14</sup> Cfr. <https://www.cittadinanza.biz/cittadinanza-tedesca/>.

<sup>15</sup> Per i requisiti si v. <https://ind.nl/Nederlanderschap/Paginas/Optie.aspx>

<sup>16</sup> Nel dettaglio v. <https://ind.nl/Nederlanderschap/naturalisatie/voorbereiden-naturalisatie/Paginas/procedure.aspx>

i documenti atti a dimostrare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge (*Nationality Regulation*). Il primo esame della domanda avverrà entro 30 giorni e, in caso di incompletezza sarà rigettata. Successivamente l'istante sarà ascoltato entro 20 giorni. A seguito dell'audizione, l'Ufficio centrale del registro provvederà a richiedere ulteriori informazioni alle autorità pubbliche con l'obbligo di risposta entro 30 giorni. Nei successivi 45 giorni l'Ufficio centrale del registro emetterà un parere sulla fattibilità della domanda: in caso di parere positivo, la domanda viene trasmessa al Ministro della Giustizia ai fini della decisione, in caso di parere negativo, viene informato il richiedente, che ha diritto ad essere nuovamente ascoltato entro 20 giorni. La procedura di naturalizzazione si conclude quindi con una decisione del Ministro della Giustizia, che accoglie o rifiuta la domanda, per la quale però non è previsto alcun termine. Il procedimento amministrativo mediamente durava 2 anni, ma grazie all'introduzione di alcuni meccanismi di semplificazione, come ad esempio l'esonero dal presentare certificati presenti nei registri nazionali, nei casellari giudiziari e, in generale, atti a cui la Pubblica Amministrazione può avere accesso diretto, la durata si è ridotta in media a 6 mesi per gli adulti e 3 mesi per i minori<sup>17</sup>.

Per concludere questa rapida comparazione, priva di pretese di completezza, è interessante rivolgere l'attenzione alla Romania, anche in ragione del suo recente ingresso all'interno dell'UE (2007). Gli artt. 12 e ss. della legge rumena sulla cittadinanza (l. n. 21 del 1991) disciplinano la procedura per la concessione della cittadinanza rumena. La domanda deve essere presentata corredata dai documenti attestanti i requisiti richiesti e, in caso di incompletezza, al richiedente è concesso un tempo pari a 6 mesi per poter esibire la documentazione mancante, a pena di inammissibilità.

L'approvazione della domanda di cittadinanza avviene ad opera del Presidente dell'Autorità Nazionale per la Cittadinanza sulla base di quanto disposto dal Consiglio di Cittadinanza (organo composto da 20 membri e un presidente e i cui lavori non sono pubblici), dopo la verifica della sussistenza dei requisiti, entro 5 mesi dalla presentazione della domanda. Se i requisiti sono soddisfatti, entro 6 mesi si convoca il richiedente per il colloquio. In caso di rigetto il richiedente può impugnare la decisione entro 15 giorni davanti alla Corte di Appello di Bucarest o presentare nuova domanda trascorsi 6 mesi.

---

<sup>17</sup> [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/66204/RSCAS\\_GLOBALCIT\\_CR\\_2020\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/66204/RSCAS_GLOBALCIT_CR_2020_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

In caso di accoglimento la concessione della cittadinanza viene notificata al richiedente, che dovrà prestare giuramento entro 3 mesi per ottenere il certificato di cittadinanza. Nelle ipotesi di incapacità permanente o malattia cronica però l'acquisto della cittadinanza decorre dal giorno dell'emissione della decisione da parte del Presidente dell'Autorità Nazionale<sup>18</sup>. In Romania, dunque, il procedimento potrebbe concludersi in poco più di 12 mesi: anche in questo caso un termine dimezzato rispetto alla previsione legislativa italiana.

### 3. Quadro sinottico dei tempi di evasione delle pratiche di cittadinanza nei Paesi europei analizzati.

PAESE	TEMPI DI EVASIONE DELLE PRATICHE
Italia	24 mesi (fino al 4 ottobre 2018) 48 mesi (dal 5 ottobre 2018 al 19 dicembre 2020) 24 mesi, prorogabili fino a max 36 mesi (dal 20 dicembre 2020)
Francia	12 mesi, estendibili fino a max 30 mesi (in ragione della complessità del caso)
Germania	dai 6 ai 9 mesi
Paesi Bassi	13 settimane ca. (opzione) 12 mesi ca. (naturalizzazione)
Portogallo	dai 6 ai 24 mesi (non è previsto un termine legale per la decisione del Ministro della Giustizia)
Romania	12 mesi ca.

<sup>18</sup> <https://www.refworld.org/docid/3ae6b50218.html>

## Capitolo III – Giurisprudenza e contenzioso strategico

### **Class action e mancato rispetto dei termini in tema di conclusione della procedura per la concessione della cittadinanza italiana: commento alle sentenze del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio e del 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato**

di Flaminia Delle Cese e Gennaro Santoro

*Gli autori propongono un commento alla sentenza del Tar Lazio che accoglie la class action contro i ritardi del Ministero dell'Interno nei procedimenti di concessione della cittadinanza per naturalizzazione. Nella seconda parte si soffermano sulla sentenza del Consiglio di Stato che capovolge l'esito di primo grado, sfilando di fatto, e con motivazioni opinabili, l'istituto della class action.*

#### **Sommario**

1. La sentenza del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio
  - 1.1 Sulla differenza tra azione individuale e class action
  - 1.2 Sulla legittimazione ad agire delle singole persone fisiche e delle tre associazioni
  - 1.3 Sui limiti dei poteri attribuiti al giudice amministrativo nella class action
2. L'opinabile sentenza del 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato e prospettive future

## 1. La sentenza del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio

Il Tribunale Amministrativo del Lazio, II Sezione Quater, con la sentenza del 26 febbraio 2014, n. 2257 ha accolto una class action proposta da 46 cittadini stranieri, unitamente alla associazione sindacale Cgil, alla associazione Federconsumatori e all’Inca-Cgil, relativamente al mancato rispetto dei termini per la conclusione della procedura per la concessione della cittadinanza italiana come disciplinata dall’articolo 9 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91.

Con la sentenza del [Tar Lazio n. 2257/2014](#) il giudice amministrativo ha riconosciuto la “violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento sull’istanza di rilascio della concessione della cittadinanza italiana” e ha intimato al Ministero dell’Interno di “porre rimedio a tale situazione mediante l’adozione degli opportuni provvedimenti entro il termine di un anno dalla sentenza”.

Il Ministero dell’Interno è stato quindi intimato a dover porre in essere ogni adempimento utile, di carattere organizzativo e procedurale, volto al rigoroso rispetto dei termini previsti per la conclusione del procedimento di rilascio della cittadinanza italiana, tenuto conto che la previsione legislativa riconosceva, al momento del deposito della sentenza, 730 giorni di tempo, ai sensi dell’art. 3 del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 362 (“Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana”) all’Amministrazione competente per completare il percorso istruttorio e l’intero procedimento con l’adozione del provvedimento conclusivo.

L’[atto introduttivo del giudizio](#) è stato redatto ai sensi del D.lgs. n. 198/2009 e dunque concepito espressamente quale atto di avvio di una azione di classe (c.d. pubblica) – alla quale hanno poi aderito altri soggetti *ad adiuvandum* – che intendeva portare in emersione la costante violazione delle disposizioni normative fissate al fine di contenere temporalmente la durata dei procedimenti di rilascio della cittadinanza italiana avviati ai sensi dell’art. 9 della legge n. 91 del 1992. Come previsto dalla legge istitutiva della class action, tutti i ricorrenti, prima di introdurre il giudizio, avevano denunciato tale violazione con atto di diffida notificato al Ministero dell’Interno in data 13 maggio 2011 e rispetto al quale l’Amministrazione ha ritenuto di non dare in alcun modo seguito.

I ricorrenti hanno pertanto richiesto la condanna del Ministero “al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ad essa attribuita mediante adozione di ogni atto ritenuto idoneo a risolvere in maniera sistematica e generale il disservizio dedotto”, indicando nelle conclusioni le azioni specifiche che il Tribunale adito avrebbe dovuto imporre all’Amministrazione resistente.

### 1.1 Sulla differenza tra azione individuale e class action

Il giudice amministrativo ha preliminarmente rigettato alcune eccezioni preliminari della difesa erariale, chiarendo altresì la differenza tra azione individuale e class action nel caso di specie.

Secondo il Collegio, pur partendo “da un analogo presupposto costituito dalla violazione, da parte dell’amministrazione competente, del termine fissato, per legge o per regolamento ovvero con atto amministrativo generale, per l’adozione del provvedimento conclusivo del procedimento che lo riguarda”, l’azione individuale è volta ad ottenere la condanna dell’Amministrazione a provvedere entro il termine “di regola” di trenta giorni o comunque entro altro termine assegnato all’ente dal giudice amministrativo per concludere il procedimento che lo vede diretto ed esclusivo interessato; la class action “è molto più articolata e non è tesa ad ottenere la tempestiva conclusione del procedimento che lo riguarda, bensì è volta ad ottenere che d’ora in poi quell’amministrazione ponga fine al comportamento costantemente violativo delle regole imposte dall’ordinamento sul rispetto dei termini procedurali, pretendendosi dal giudice amministrativo l’emanazione di un provvedimento giudiziale particolarmente penetrante e complesso nella sua attuazione da parte dell’ente”.

Assume fondamentale importanza riscontrare dunque come l’interesse agito dai 46 stranieri ricorrenti non era volto ad ottenere la sollecita definizione di ciascun procedimento di rilascio della cittadinanza italiana pendente, altrimenti il ricorso di classe avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile, essendo (per come si è già sopra precisato) il loro interesse ad ottenere il provvedimento finale del procedimento pendente presidiato dall’ordinamento grazie all’azione di accertamento di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.. Al contrario, l’obiettivo del gravame è evidentemente teso ad ottenere una decisione del giudice amministrativo che sia idonea a porre fine alla costante pratica di violazione del rispetto dei termini procedurali fissati dalla legge per la conclusione dei procedimenti di rilascio del titolo di riconoscimento della cittadinanza italiana allo straniero da parte degli Uffici competenti. In ragione di ciò, dunque, a nulla rileva rispetto alla posizione dei ricorrenti di una azione di classe pubblica proposta da persone fisiche la circostanza che le singole posizioni amministrative aventi carattere patologico si siano definite favorevolmente (nel caso di specie, nelle more del giudizio), in quanto l’obiettivo del ricorso al giudice amministrativo è distinto dalla soddisfazione personale ma assume rilievo in un ambito di efficacia più generale rispetto al ristretto perimetro della soddisfazione della singola posizione soggettiva.

Pertanto il Tar Lazio, nella sentenza in commento, ha ritenuto di non accogliere l'eccezione erariale della sopravvenuta carenza di interesse ad agire, non essendovi ragione per dichiarare il ricorso improcedibile con riferimento alle posizioni dei ricorrenti per la sopravvenuta conclusione dei procedimenti che li riguardavano.

### **1.2 Sulla legittimazione ad agire delle singole persone fisiche e delle tre associazioni di categoria**

Il Tar Lazio ha dunque ritenuto che i singoli stranieri ricorrenti avevano legittimazione attiva (anche se nelle more della class action tutti avevano intanto ottenuto un provvedimento conclusivo) proprio perché tale loro domanda è distinta dal loro interesse ad ottenere individualmente il rispetto dei termini, come meglio specificato nel paragrafo precedente.

Quanto alla legittimazione attiva degli altri attori il Tar ha chiarito che l'associazione sindacale Cgil risulta senz'altro titolare di una posizione soggettiva che la legittima all'azione di classe pubblica che è volta a tutelare la posizione soggettiva di cittadini stranieri che hanno trovato una stabile occupazione nel nostro Paese, costituendo tale condizione uno dei presupposti principali per il riconoscimento della cittadinanza italiana, e che intendono quali lavoratori stranieri concretizzare la loro aspettativa a vedersi riconosciuta la cittadinanza italiana entro i termini, peraltro già sensibilmente lunghi (ben 730 giorni) fissati dalla legislazione italiana per la conclusione del relativo procedimento. Analogamente, è stata ritenuta legittimata ad agire la Federconsumatori, trattandosi di un'associazione di consumatori iscritta, ai sensi dell'art. 137 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (recante il c.d. Codice del consumo) nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti, rappresentative a livello nazionale, come da decreto di conferma del Ministero dello sviluppo economico del 17 dicembre 2012. Per quanto concerne l'Inca-Cgil, infine, è stata ritenuta legittimata ad agire in giudizio in quanto ente assoggettato alla legge 30 marzo 2001, n. 152 (recante "Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale") al fine di svolgere, tra l'altro (art. 2 dello Statuto) attività di consulenza ed assistenza a lavoratori, pensionati, cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti sul territorio nazionale "per il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione e emigrazione, previste da leggi, regolamenti, statuti, contratti collettivi ed altre fonti normative, erogate da amministrazioni e enti pubblici...".

### 1.3 Sui limiti dei poteri attribuiti al giudice amministrativo nella class action

Con la class action il legislatore ha voluto dunque prevedere un ulteriore mezzo di tutela in favore di coloro che lamentano un comportamento di “malamministrazione” da parte di un soggetto che esercita (non correttamente) il potere autoritativo, potendo costoro rivolgersi al giudice amministrativo al fine di ottenere un espresso invito giudiziale a carico dell’ente volto ad imporre il riallineamento del comportamento patologico rispetto ai canoni legislativi. Il potere attribuito al giudice amministrativo, tuttavia, non si spinge fino a consentirgli una ingerenza penetrante nell’organizzazione dell’ente e nei modelli comportamentali, atteso che entrambi sono il frutto di decisioni normative (sia di rango primario che regolamentare) rispetto alle quali il giudice amministrativo, nel rispetto del principio della tripartizione dei poteri, non può e non deve intervenire. Nella sentenza in commento quindi il Tar Lazio si è limitato a intimare all’Amministrazione di dover adottare tutte le misure utili per porre fine al sistematico non rispetto dei termini ma ha ritenuto di non poter indicare alla pubblica amministrazione, come invece richiesto dai ricorrenti, gli strumenti e i modi per raggiungere tale risultato.

Dunque il Tar si è limitato a intimare al Ministero dell’Interno di “porre rimedio a tale situazione mediante l’adozione degli opportuni provvedimenti entro il termine di un anno dalla sentenza” e non ha ritenuto di far proprie le tante indicazioni analitiche contenute nelle conclusioni del ricorso introduttivo (relative, ad esempio, all’assunzione di nuovo personale) e alla fine opta per un accoglimento parziale della domanda limitato al rispetto di quel termine predeterminato dalla legge (730 gg, al momento della pubblicazione della sentenza) perché già ritenuto congruo e sufficiente dal legislatore, senza però costi aggiuntivi o senza poter indicare gli strumenti idonei a raggiungere tale obiettivo come indicato dai ricorrenti.

In termini concreti, dunque, seppure si è assistito a qualche timido intervento dell’Amministrazione (a titolo esemplificativo: ultimazione del processo di informatizzazione dei procedimenti in materia di cittadinanza e razionalizzazione dello svolgimento delle procedure pendenti per mezzo del decentramento della competenza a decidere sulle istanze di cittadinanza *iure matrimonii* alle Prefetture) di fatto i tempi di evasione della pratica dopo un anno dalla pubblicazione della sentenza e fino ad oggi hanno continuato ad essere ben superiori ai 2 anni e finanche ai 4 anni introdotti dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto Salvini). Basti considerare che al 14.10.2019, 4.568 pratiche risultavano in istruttoria da oltre 4 anni, ed erano complessivamente in fase istruttoria ben 304.255 pratiche, a fronte di 139.419 domande presentate nel corso del 2018, 138.735 presentate nel 2017 e 131.784 nel 2016.

## 2. L'opinabile sentenza 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato e prospettive future

La decisione del Tar Lazio non ha dunque imposto al Ministero dell'Interno obblighi (specifici e) gravosi per far fronte alla problematica riscontrata in maniera sistematica dai ricorrenti in relazione alla violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento sull'istanza di rilascio della concessione della cittadinanza italiana. Nonostante ciò, il Ministero dell'Interno ha impugnato la sentenza di primo grado con un appello che si articolava intorno a due rubriche di gravame, relative rispettivamente al (i) “mancato accoglimento dell'istanza di inammissibilità e di improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse sollevate di in primo grado” e (ii) “all'inammissibilità di una class action consistente nella denuncia della generalizzata violazione dei termini procedurali, anche in relazione al parere del C.d.S. n. 1934/2009 e derivante dalla mancata considerazione dello strenuo impegno dell'amministrazione nel fronteggiare l'esponenziale incremento delle richieste”.

In relazione alla prima censura, in sede di ricorso incidentale, circa un centinaio di appellati evidenziavano da subito l'infondatezza dell'asserzione del Ministero dell'Interno, in quanto al momento della presentazione del ricorso principale molti dei ricorrenti erano ancora in attesa di riscontro da parte dell'Amministrazione competente in merito alla richiesta di cittadinanza da loro presentata.

Dopo aver esaminato le censure relative alla natura e all'ambito di applicazione della fattispecie di cui all'articolo 1, c. 1 del D.lgs. n. 198/2009, rubricato “Presupposti dell'azione e legittimazione ad agire”, [il Consiglio di Stato, con la sentenza del 27 febbraio 2019, n. 1390](#) respinge le osservazioni dell'appellante Ministero affermando l'insussistenza di motivi di ordine interpretativo o sistematico che consentano di escludere il procedimento di riconoscimento della cittadinanza dall'ambito proprio del rimedio della class action.

Diversa invece è la considerazione che il Consiglio di Stato riserva ai motivi dell'appello del Ministero nei quali si sottolinea la natura asseritamente fisiologica – e non dunque patologica, come sostenuto dai ricorrenti – dei ritardi in cui l'Amministrazione incorre nell'evasione delle pratiche relative alla richiesta di cittadinanza. Tra le ragioni addotte dal Ministero per dimostrare l'impossibilità per l'Amministrazione di evitare del tutto i ritardi, nonostante il considerevole aumento della capacità di definizione delle istruttorie, vi sono la complessità della procedura volta ad accertare la ricorrenza di tutti i presupposti richiesti dalla legge ai fini della concessione della cittadinanza, il “più che esponenziale” aumento del numero delle istanze di riconoscimento della cittadinanza negli ultimi anni, a fronte di risorse umane, strumentali ed economiche invece sempre minori, nonché l'adozione di diverse misure organizzative apprestate, nelle more, per rimediare ai ritardi denunciati.

Ragioni che ricevono piena adesione da parte del Consiglio di Stato, che nel definire la posizione dell'Amministrazione tutt'altro che inerte a fronte dell'incremento del numero delle istanze di riconoscimento della cittadinanza negli ultimi anni, loda ed elenca le misure adottate dal Ministero, tra cui l'ultimazione del processo di informatizzazione dei procedimenti in materia di cittadinanza, la razionalizzazione dello svolgimento delle procedure pendenti per mezzo del decentramento della competenza a decidere sulle istanze di cittadinanza *iure matrimonii* alle Prefetture e l'aumentata capacità di definizione delle istanze nonostante la diminuzione del 25% delle risorse umane. La conclusione del Consiglio di Stato appare dunque in linea con quanto lamentato dal Ministero appellante: "la natura dei ritardi finisce in realtà per assumere una valenza di carattere fisiologico, stante l'evidente impossibilità materiale di evitare del tutto i rallentamenti".

Già alla luce di quanto emerso finora dall'analisi della pronuncia del Consiglio di Stato emerge come quest'ultimo, nello sposare acriticamente le ragioni addotte dal Ministero dell'Interno, si limiti a proporre considerazioni di tipo logistico e numerico, senza addentrarsi nell'analisi della sostanza delle violazioni lamentate dai ricorrenti in primo grado, "appesi" per anni in attesa di un riscontro che potrebbe avere un impatto più che considerevole sui loro diritti e, da ultimo, sulle loro vite. Ma vi è di più: il Consiglio di Stato infatti si spinge oltre, e sotto altro profilo enfatizza l'ampia discrezionalità che connatura il provvedimento di concessione della cittadinanza "relativamente all'accertamento della inesistenza di fattori ostativi e della esclusione di possibili appartenenze ad organizzazioni eversive ovvero di pericoli per la sicurezza dello Stato". Secondo il Collegio infatti l'Amministrazione, dopo aver accertato la sussistenza dei requisiti per presentare la domanda di cittadinanza, opera una valutazione "ampiamente discrezionale" non solo in merito alle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la cittadinanza italiana, ma anche in relazione alle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale.

Nell'accogliere l'appello del Ministero dell'Interno, e nell'ascrivere i ritardi dell'Amministrazione alla "mancata assegnazione di maggiori risorse" a sua volta "dipesa esclusivamente dalle scelte del Parlamento e delle forze politiche di maggioranza" il Consiglio di Stato perde un'occasione. Un'occasione non solo per fornire maggiori garanzie a oltre 300.000 stranieri che, al momento della decisione, erano in attesa dell'esito della domanda di cittadinanza, ma anche per provare l'efficacia dell'istituto della class action. Dietro il pretesto della complessità della materia della cittadinanza, dell'aumento delle domande e della contestuale diminuzione delle risorse umane ed economiche destinate all'istruttoria delle relative procedure, nonché dell'ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nel valutare le richieste, il Collegio svuota di fatto la class action del suo significato. Si giustifica l'opinabile operato del Ministero dell'Interno, che i giudici ritengono in ogni caso impossibilitato a evitare del tutto i ritardi, abbandonando la strada correttamente

seguita dal Tar Lazio in primo grado, che aveva valorizzato il diritto dei ricorrenti a esercitare l'azione di cui al d.lgs. n. 198/2009 ed a pretendere il rispetto del termine di conclusione del procedimento predeterminato dal legislatore; sia pur limitandosi, anche il giudice di primo grado, ad un generico invito al legislatore ad uniformarsi al rispetto del termine di legge per la conclusione del procedimento.

Davanti a una sentenza di tal sorta, non resta che auspicare un cambiamento di orientamento che riempia di contenuti la class action a poco più da 10 anni dalla sua introduzione. Definire fisiologici i problemi sottesi alla definizione del procedimento è mero esercizio linguistico che non garantisce agli aspiranti cittadini il diritto ad ottenere una decisione in un tempo ragionevole e predeterminato dal legislatore, come invece imporrebbe l'art. 97 della Costituzione. Senza dimenticare che si tratta dell'unico procedimento amministrativo che, per espressa previsione legislativa, può durare oltre due anni, anche a seguito della recente riforma introdotta dal decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130.

D'altronde il giudice amministrativo, in un caso analogo e relativo ai sistematici ritardi nella conclusione dei procedimenti di rilascio del permesso di soggiorno ai familiari dei titolari di permesso di soggiorno UE di lungo periodo aveva correttamente chiarito che "la disciplina dei termini di conclusione del procedimento è interamente compiuta a livello legislativo e regolamentare e pertanto deve ritenersi che la predeterminazione del termine sia stata effettuata già valutando la sussistenza delle risorse economiche e strumentali."<sup>1</sup> Dunque, nessuno spazio è concesso alla giurisdizione amministrativa per qualificare come "fisiologico" un ritardo sistemico che dovrà ritenersi sempre "patologico" allorquando siano sistematicamente non rispettati i termini di legge. Nella sentenza per ultimo citata, a conferma di quanto finora sostenuto, il Tar Lazio aggiunge: "D'altro canto, in caso contrario, ovvero se si consentisse al giudice di valutare la sussistenza o meno di risorse economiche o strumentali ai fini di valutare la violazione dei termini procedurali, si avrebbe un'inspiegabile differenza di trattamento rispetto alle azioni individuali proposte ex art.117 c.p.a."

In definitiva, stante la scarsità dei risultati raggiunti anche a seguito della parziale vittoria conseguita con la citata sentenza del Tar Lazio del 26 febbraio 2014, n. 2257 (con 304.255 pratiche in istruttoria al 14.10.2019) probabilmente va auspicata una riforma della normativa relativa alla class action pubblica che attribuisca chiaramente al giudice amministrativo di poter imporre all'Amministrazione anche le specifiche misure suggerite dai ricorrenti in sede di atto introduttivo, al fine eventuale (e non auspicato) di poter poi proporre un giudizio di ottemperanza in caso di accoglimento dell'azione collettiva e mancata esecuzione da parte dell'Amministrazione soccombente.

---

<sup>1</sup> Tar Lazio, sez. II quater, sentenza del 6 settembre 2013, n.8154

## **Il principio di uguaglianza e di non discriminazione nel riconoscimento della cittadinanza di disabili e minori.** Note alle sentenze del 7 dicembre 2017, n. 258 della Corte costituzionale e del 7 luglio 2020, n. 7846 del Tar Lazio e prospettive di contenzioso strategico

di Gennaro Santoro

*L'autore analizza due sentenze relative al riconoscimento della cittadinanza per naturalizzazione dei disabili per poi proporre una lettura espansiva del principio di uguaglianza e di non discriminazione che potrebbe essere utilizzata anche nel contenzioso relativo ad altri soggetti vulnerabili, a partire dai minori, che intendono acquistare la cittadinanza.*

### **Sommario**

1. L'alta discrezionalità e il principio di proporzionalità
2. I limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa in tema di disabilità e cittadinanza
3. Disabili, minori, discriminazione e prospettive di contenzioso strategico
4. Minori e diritto a presentare istanza di naturalizzazione autonomamente

## 1. L'alta discrezionalità e il principio di proporzionalità

Come è noto, la pubblica amministrazione ha ampi poteri discrezionali in relazione alla richiesta di concessione della cittadinanza. Secondo dottrina e giurisprudenza l'acquisizione dello *status* di cittadino italiano rientra nei provvedimenti di concessione, che presuppongono l'esplicitarsi di un'amplissima discrezionalità, in capo all'Amministrazione. Tale ampia discrezionalità si concreta in un potere valutativo che si traduce in un apprezzamento di opportunità, in ordine al definitivo inserimento dell'istante all'interno della comunità nazionale. Infatti, l'interesse dell'istante ad ottenere la cittadinanza deve necessariamente coniugarsi con l'interesse pubblico ad inserire lo stesso a pieno titolo nella comunità nazionale.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito tale principio, giungendo a riconoscere in capo al Ministero dell'Interno il potere di rifiutare la concessione, ad esempio, per motivi di ordine pubblico, anche sulla base di un mero sospetto, ossia di una motivata supposizione di non meritevolezza dell'interessato alla concessione della stessa per la sussistenza di una richiesta di rinvio a giudizio e prima ancora di una sentenza di condanna (cfr. in ultimo Consiglio di Stato, III sez., sentenza del 17 dicembre 2020, n. 8133).

Tuttavia, affinché la discrezionalità non diventi arbitrio, anche in questo settore, la pubblica amministrazione deve porre in essere attività volte alla realizzazione dell'interesse pubblico e pertanto conformi ai criteri dell'efficacia e dell'efficienza; attività inevitabilmente soggette al principio di razionalità, proporzionalità e all'obbligo di motivazione. Ciò comporta che il giudice può entrare nel merito delle valutazioni compiute dal Ministero ed esercitando conseguentemente il giusto controllo giudiziario sulla logicità delle motivazioni addotte da quest'ultimo nel rifiutare la concessione della cittadinanza. Si pensi, in tal senso, alla sentenza n. 6852/2015 del Tar per il Lazio, sez. II quater, dove il caso sottoposto all'attenzione del Collegio riguardava il rigetto della domanda di cittadinanza di una donna giustificato sulla base dei precedenti penali del marito: "Nel provvedimento impugnato, e nei relativi atti acquisiti a seguito dell'istruttoria, non è stata operata, né è stato dato alcun conto nella motivazione della valutazione di circostanze di fatto per cui gli elementi a carico del marito, possano ricondursi anche alla ricorrente. La valutazione sfavorevole all'accoglimento dell'istanza presentata dall'odierno ricorrente operata dal Ministero, quindi, si configura viziata sotto il profilo del difetto di motivazione in relazione al mancato riferimento degli elementi emersi a carico del coniuge anche alla richiedente. Pur nei limiti del sindacato giurisdizionale di fronte all'ampio potere discrezionale in materia di cittadinanza e alle valutazioni dell'Amministrazione circa l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale, con riferimento al provvedimento oggetto del presente ricorso,

l'Amministrazione avrebbe dovuto dare conto nella motivazione delle specifiche condizioni in base alle quali ha ritenuto di valutare gli elementi a carico del coniuge della ricorrente come riferibili anche a quest'ultima ai fini del *vulnus* per la sicurezza della Repubblica e comunque di pericolo per la comunità nazionale. Sotto tale profilo di difetto di motivazione il ricorso è fondato e deve essere accolto con annullamento del provvedimento impugnato, nei limiti indicati, salva la ulteriore attività amministrativa.”

## **2. I limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa in tema di disabilità e cittadinanza**

Il limite alla discrezionalità della pubblica amministrazione è ancora più evidente con riferimento alla giurisprudenza che si è interessata della concessione della cittadinanza per naturalizzazione attivata da soggetti disabili.

La Corte costituzionale, con [la sentenza del 7 dicembre 2017, n. 258](#) è intervenuta a proposito di cittadinanza e disabilità per chiarire che l'imposizione allo straniero disabile del giuramento di fedeltà alla Repubblica come condizione per acquisire la cittadinanza rappresenta una forma di “discriminazione” e di “emarginazione sociale” che ostacola il processo di inserimento del disabile nella società e nella comunità politica italiana. Tale ostacolo dev'essere rimosso dalla Repubblica, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, per proteggere l'invulnerabilità dei diritti fondamentali spettanti anche agli stranieri. Pertanto, le norme vigenti sulla cittadinanza sono incostituzionali là dove non esonerano dal giuramento il disabile incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità.

Il Giudice delle leggi ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.10 della legge n.91 del 1992 nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità, qualunque sia la condizione giuridica dell'interessato quanto alla disabilità di cui è portatore.

Sempre in tema di non discriminazione e disabilità è di recente intervenuto il Tar Lazio, con [la sentenza del 7 luglio 2020, n. 7846](#) a proposito del requisito reddituale che è tenuto a soddisfare il richiedente.

Come è noto l'art. 9 della L. 91/92 prevede la concessione della cittadinanza italiana allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica e nulla dice a proposito della soglia reddituale minima da raggiungere idonea per l'ottenimento della cittadinanza, né della tipologia delle entrate che

possono concorrere per determinare l'ammontare complessivo. La pubblica amministrazione, in forza della circolare del 5.1.2007, convenzionalmente fa riferimento all'art. 3 del d.l. n. 382/1989 che stabilisce un limite reddituale sotto il quale si ha diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

Nella sentenza in commento il Tar Lazio chiarisce che tale parametro (si ribadisce: non determinato dalla legge in misura fissa) non opera "automaticamente" e non dovrà operare nelle ipotesi relative ai soggetti disabili, pena l'aperta violazione degli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione e degli artt. 1 e ss. della legge 104/92.

Correttamente il Tribunale amministrativo chiarisce preliminarmente che il requisito reddituale è per la giustizia amministrativa funzionale all'accertamento del presupposto necessario a che il soggetto sia poi in grado di assolvere i ricordati doveri di solidarietà sociale, quindi con una interpretazione ampia.

Dunque l'assolvimento dei doveri di solidarietà potrà essere provato anche a prescindere dal requisito reddituale convenzionalmente stabilito dalla pubblica amministrazione, soprattutto allorquando si tratti di disabili che non hanno la stessa capacità di produrre reddito degli altri consociati.

Partendo da tali presupposti il Tar Lazio ha annullato il provvedimento di rigetto della concessione della cittadinanza ai danni di un disabile fondato esclusivamente sull'insufficienza dei redditi, chiarendo che la normativa domestica, unionale e internazionale si caratterizza per una tutela rafforzata in favore dei disabili e, pertanto, anche la normativa sulla cittadinanza va applicata ai disabili in modo differente. Ad avviso del Tar per il Lazio il criterio reddituale non può essere applicato allo stesso modo "in relazione a soggetti che non versano nelle medesime condizioni e che pertanto non sono equiparabili. Pretendere che un soggetto invalido sottoposto a tutela, con totale e permanente inabilità lavorativa e con necessità di assistenza continua possa e debba esprimere, ai fini della concessione della cittadinanza, una capacità reddituale identica rispetto a quella richiesta allo straniero abile al lavoro e nel pieno delle proprie facoltà fisiche e mentali, si porrebbe in insanabile contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, oltre che con la normativa unionale e sovranazionale"

### **3. Disabili, minori, discriminazione e prospettive di contenzioso strategico**

Le due sentenze in commento sono da ritenersi fondamentali per il contenzioso strategico in materia di cittadinanza in quanto basano le rispettive decisioni sul principio di eguaglianza sostanziale.

La Consulta, in particolare, individua nel principio di eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, a prescindere dalle condizioni personali, la base giuridica della decisione di accoglimento. Un passaggio evidentemente estensibile ad altre situazioni nelle quali, senza adeguato motivo, una particolare condizione personale risulti rilevante al fine di escludere o limitare l'accesso alla cittadinanza. Una decisione dunque importante non solo per la soluzione del caso specifico e per porre limiti alla discrezionalità dell'Amministrazione ma anche perchè passibile di essere utilizzato in casi analoghi.

Non a caso il Tar del Lazio, nella sentenza per ultimo citata, partendo proprio dalla sentenza della Consulta, chiarisce ulteriormente che l'art. 2 Cost., nell'imporre alla Repubblica il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, «sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità», delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona. In coerenza con tale prospettiva, l'art. 2 Cost. non può essere disgiunto dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona. Tale lettura si collega, al primo comma del medesimo articolo che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di uguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali».

Dunque, il Tar del Lazio opta per una lettura costituzionalmente orientata – partendo dall'insegnamento della Consulta nella sentenza del 2017 citata – e conclude ritenendo che il criterio reddituale non può essere applicato allo stesso modo “in relazione a soggetti che non versano nelle medesime condizioni e che pertanto non sono equiparabili “ e che una diversa lettura “si porrebbe in insanabile contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, oltre che con la normativa unionale e sovranazionale”.

A ben vedere la forza espansiva di queste due sentenze, proprio in quanto fanno leva sui meta-principi derivanti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, ben possono essere applicati in altri casi rispetto a categorie di persone, diverse dai disabili, per le quali è prevista una tutela rafforzata e per i quali il principio di eguaglianza sostanziale impone trattamenti differenziati.

Si pensi ad esempio ai minori per i quali è previsto, anche in forza dell'art. 117 della Costituzione, che in tutti i procedimenti che li riguardano debba essere sempre tutelato e garantito il preminente interesse degli stessi.

Orbene, nel caso di studio proposto dal Prof. Morozzo della Rocca nel primo capitolo del presente lavoro, ben può succedere che, a causa delle lungaggini procedurali, un minore non potrà acquistare la cittadinanza ai sensi dell'art. 14 della legge 91/1992 perchè divenuto ormai maggiorenne.

In quell'esempio proposto, come il lettore si ricorderà, il figlio tredicenne del richiedente la cittadinanza per naturalizzazione poi concessa dopo 5 anni, avrà già compiuto i diciotto anni al momento dell'acquisto della cittadinanza da parte del genitore e quindi è rimasto straniero "anche se figlio di un cittadino (neo)italiano; e ciò benché, al contrario del padre, abbia vissuto in Italia la maggior parte della sua vita e si sia interamente formato nella scuola italiana."

Come osservato dal Prof. Morozzo della Rocca "Anche in questo caso, dunque, la norma finisce con il fare dipendere dal rispetto dei tempi procedurali da parte dell'Amministrazione (con riguardo però, questa volta, ad un procedimento di cui è formalmente parte solo il genitore, benché il figlio sia pure destinatario, in qualità di terzo interessato, dei relativi effetti) l'acquisto o meno della cittadinanza da parte del figlio, il che pone alcuni ulteriori problemi giuridici."

Orbene, anche in forza dei principi generali enunciati nelle sentenze in commento potrà essere avvalorata l'ipotesi di dover consentire al neo maggiorenne di poter comunque presentarsi davanti all'Ufficiale dello stato civile per chiedere la registrazione e relativa certificazione dell'acquisto della cittadinanza *iure communicatione*, "predisponendosi ovviamente ad impugnare davanti al tribunale civile il diniego oppostogli dall'ufficio."<sup>1</sup>

L'esito di tale impugnazione, ove il giudice non giunga ad operare una interpretazione costituzionalmente orientata, potrebbe essere la rimessione alla Consulta della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 nella parte in cui richiede il mantenimento del requisito della minore età *ad libitum*, in violazione degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, con riguardo in particolare alla violazione del criterio del preminente interesse del minore nei procedimenti che lo interessano (anche nel caso in cui non ne sia parte in senso formale).

---

<sup>1</sup> MOROZZO DELLA ROCCA P., *Profili civilistici del mancato acquisto della cittadinanza ope legis ai sensi dell'art.14 della legge n. 91/1992*, in *Fam. e Dir.*, 2014, p.406 ss.

Anche in questo caso, le condizioni personali dell'interessato (essere minorenne al momento della presentazione della domanda da parte del genitore e subire effetti negativi a causa dei ritardi della pubblica amministrazione), destinatario di una tutela rafforzata - in quanto minore - riconosciuta dalla Costituzione, dal diritto unionale e internazionale impongono che allo stesso sia riconosciuto il diritto di ottenere la cittadinanza ai sensi dell'art. 14 della legge in commento anche se il procedimento relativo al genitore si concluderà allorquando l'interessato è divenuto maggiorenne.

#### **4. Minori e diritto a presentare istanza di naturalizzazione autonomamente**

Come osservato nel paragrafo precedente i minori, al pari dei disabili, sono destinatari di una tutela rafforzata riconosciuta dalla Costituzione, dal diritto unionale e internazionale e tale normativa di favore dovrebbe avere ripercussioni allorquando intendono acquistare la cittadinanza.

Tuttavia agli stessi è normativamente preclusa la possibilità di poter acquistare la cittadinanza per naturalizzazione, in via autonoma, potendo i minori acquisire la cittadinanza, ai sensi della legge n. 91/1992, soltanto se sono: a) figli di genitori ignoti o apolidi o impossibilitati a trasmettere al bambino la loro cittadinanza secondo la legge dello Stato di provenienza; b) bambini o ragazzi che convivono con chi ha già la cittadinanza (compresa l'ipotesi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione); c) 18enni che hanno vissuto in Italia ininterrottamente fino alla maggiore età, a patto che dichiarino tale volontà entro i 19 anni.

Da tali previsioni sono dunque sistematicamente esclusi gran parte dei minori nati o arrivati in tenera età in Italia, che non possono acquisire la cittadinanza durante la minore età a causa di una legge anacronistica, discriminatoria e contraria al principio del migliore interesse del fanciullo.

Si pensi al caso di un ragazzo di 16 anni, giunto in Italia all'età di un anno, con genitori che soddisfano tutti i requisiti per l'ottenimento della cittadinanza per naturalizzazione e che, legittimamente, non hanno presentato domanda di cittadinanza per naturalizzazione e non intendono presentarla. Il minore potrebbe avere un suo interesse autonomo ed attuale (senza attendere il compimento della maggiore età) a presentare la domanda ma la normativa vigente non sembra offrire tale possibilità.

Da una lettura sistematica delle disposizioni di cui alla legge 91 del 1992 sembra infatti potersi trarre la conclusione che il minore è soltanto destinatario indiretto, e di riflesso della normativa, potendo lo stesso acquisire la cittadinanza soltanto nelle ipotesi tassative sopra riportate. Dunque, l'art. 9 della legge in commento abiliterebbe alla presentazione della domanda di cittadinanza per naturalizzazione i soli soggetti maggiorenni.

Ne consegue che il nostro ordinamento non soltanto non riconosce lo *ius soli* e lo *ius culturae* ma addirittura giunge ad escludere sistematicamente il minore dall'accesso (autonomo) alla cittadinanza per naturalizzazione prevista dall'art. 9 della legge 91 del 1992.

Al contrario, altri Stati europei riconoscono tale prerogativa ai minori a determinate condizioni.

Come si è visto nel capitolo comparativo del presente lavoro dal 1° gennaio 2000 acquistano la cittadinanza *iure soli* i figli degli stranieri nati in Germania purché almeno uno dei genitori vi risieda abitualmente e legalmente da almeno otto anni e abbia il permesso di soggiorno a tempo indeterminato e la domanda per naturalizzazione può inoltre essere presentata a partire dai 16 anni. Ancora, la legge del 1998 ha previsto che ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri acquisisce automaticamente la cittadinanza francese al momento della maggiore età se, a quella data, ha la propria residenza in Francia o ha avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni, dall'età di undici anni in poi. L'acquisizione automatica può essere anticipata a sedici anni dallo stesso interessato, con dichiarazione sottoscritta dinanzi l'autorità competente, o può essere reclamata per lui dai suoi genitori a partire dal compimento dei tredici anni del figlio e previo consenso dello stesso, in questo caso il requisito della residenza abituale per cinque anni decorre dall'età di otto anni. Infine, il 23 luglio 2020 è stato approvato dal Parlamento portoghese un emendamento alla legge sulla cittadinanza che permette ai nuovi nati sul territorio portoghese l'acquisto della cittadinanza *iure soli* se almeno uno dei genitori ha vissuto sul territorio portoghese per almeno un anno.

Aldilà della comparazione con le previsioni di altri ordinamenti, il principio di non discriminazione e di eguaglianza, nonché l'esistenza di una normativa italiana, unionale e internazionale caratterizzata da una tutela rafforzata dei minori impongono il diritto del minore a poter richiedere autonomamente la cittadinanza. Una siffatta interpretazione costituzionalmente orientata consentirebbe un più ampio accesso ai diritti di minori cresciuti in Italia e un riconoscimento dello *ius culturae* a normativa vigente.

Non vi sono ragioni per negare l'accesso alla cittadinanza per naturalizzazione del minore che ha frequentato la scuola italiana e autonomamente decide di voler presentare la domanda perchè il proprio nucleo familiare vanta i requisiti reddituali richiesti convenzionalmente dalla pubblica amministrazione e non vi sono altre ragioni ostative (ad es., per motivi di ordine pubblico).

Il rifiuto o la dichiarazione di inammissibilità della domanda presentata dal minore nell'esempio sopra riportato potrebbe dunque aprire la strada ad un contenzioso strategico che potrebbe essere risolto positivamente dal giudice di merito, proponendo una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni in commento, in modo analogo, *mutatis mutandi*, a quanto fatto dal Tar Lazio a proposito di disabilità e cittadinanza nella sentenza del 7 luglio 2020 sopra commentata. Ovvero, nel corso del relativo giudizio, potrebbe essere posta questione di legittimità costituzionale della disposizione relativa all'acquisto di cittadinanza per naturalizzazione nella parte in cui non abilita il minore (quanto meno, al compimento dei 16 anni di età) a poter autonomamente presentare domanda di cittadinanza per naturalizzazione.

Dunque, la comparazione con altri ordinamenti giuridici e la giurisprudenza commentata nel presente lavoro sembrano suggerire l'opportunità di promuovere contenziosi strategici nell'interesse di minori sistematicamente esclusi dall'acquisto, in via autonoma, della cittadinanza perchè trattati anacronisticamente dal legislatore come soggetti passivi e di riflesso dalla normativa domestica sulla cittadinanza, nonostante le condizioni personali degli stessi (la minore età), impongono al contrario, ai sensi degli artt. 2,3 e 117 della Costituzione, un obbligo positivo dello Stato a rimuovere gli ostacoli che impediscono il loro pieno sviluppo ed inserimento nella società italiana.

## Conclusioni

di Arturo Salerni

Il nostro lavoro sulle tante criticità e sui diversi profili di possibile declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa italiana attuale, a partire dall'ampio saggio di Paolo Morozzo della Rocca, si colloca temporalmente in un momento assai particolare della vita politica del nostro Paese.

Ovviamente, sempre quando si registra una crisi di governo e la nascita di un nuovo esecutivo il passaggio non può che definirsi particolare. Ma sicuramente questa crisi, per l'eccezionalità del momento segnato dalla pandemia con le sue ricadute economico-sociali e per l'assoluta eterogeneità dei soggetti che si apprestano a sostenere il nuovo governo, ha tratti non riscontrabili in nessun altro momento della vita repubblicana.

Ed il tema della condizione giuridica dello straniero in Italia, dal suo approdo alla regolarità del suo soggiorno, è questione che ha attraversato (ed aspramente diviso) il Paese particolarmente nell'attuale legislatura, con approcci profondamente diversi, e per alcuni aspetti antitetici, tra la fase del primo e quella del secondo governo Conte.

La vicenda della riforma della legislazione in tema di cittadinanza, a partire dalla questione dell'introduzione dello *ius soli* e dello *ius culturae*, che pure aveva avuto alcune possibilità di compiere passi importanti prima del 2018, nello stallo e nelle fluttuazioni dell'attuale Parlamento è stata decisamente messa ai margini, ed anche nel dibattito pubblico non ha avuto negli ultimi due anni quella rilevanza, anche sul piano culturale, che si era conquistata in precedenza.

Non crediamo certo che la via giudiziaria (ed in essa la strada della rimessione di aspetti della legge in vigore al vaglio della Corte Costituzionale) possa supplire alla carenza dell'intervento legislativo, né che essa di per sé possa riempire il vuoto del dibattito politico sul punto; ma riteniamo che – a partire dalle tante riflessioni che abbiamo raccolto in questa pubblicazione – il sollevare richieste di declaratoria di incostituzionalità degli aspetti segnalati possa dare un contributo per riaprire una stagione di riflessione, proposta e soluzione in ordine ad una mancanza (ovvero quella di una normativa adeguata ai mutamenti della realtà e tale da determinare umanità, inclusione e sviluppo), che in realtà è una ferita aperta nel nostro corpo sociale.

È una ferita che non riguarda soltanto le seconde generazioni, ma è un *vulnus* di civiltà che rende più debole e povero il Paese.

Vogliamo pensare che - dopo la crisi e la pandemia - si possa costruire, nella terza vita di questa legislatura, una fase di costruzione di nuove regole e di nuove solidarietà, a partire dalle nuove generazioni, in cui la cittadinanza non sia più un privilegio. Per la nostra Coalizione, cittadinanza, libertà e diritti civili non seguono strade separate; a partire dai tanti approcci di coloro che si ritrovano in CILD, tutti noi siamo uniti intorno a questa consapevolezza.

## Appendice

### Normativa

[Testo della Legge 5 febbraio 1992, n.91](#)

[D.P.R. del 12 ottobre 1993, n. 572 Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91](#)

### Giurisprudenza citata

[Sentenza del 7 dicembre 2017, n.258 della Corte costituzionale](#)

[Sentenza del 7 luglio 2020, n. 7846 del Tar Lazio](#)

[Sentenza del 26 febbraio 2014, n. 2257 del Tar Lazio](#)

[Sentenza del 27 febbraio 2019, n. 1390 del Consiglio di Stato](#)

[Sentenza del 6 settembre 2013, n.8154 del Tar Lazio](#)

## Abstract

### Chapter I

#### **An analysis of critical issues and possible aspects of constitutional illegitimacy within Italian legislation on citizenship**

Prof. Paolo Morozzo della Rocca

The author presents an essay on the constitutional validity of Italian citizenship legislation, identifying its critical aspects and the aspects of illegitimacy that have remained in the shadows during recent arduous years of painful and unfruitful parliamentary reform work of Law n. 91 of 1992. (Chapter 1)

The first critical aspects analysed concern the “legal residence” requirement – Article 9 (naturalisation), Article 5 (citizenship by marriage) and Article 4 (election for those born in Italy, at the age of majority) – as defined, in a restrictive sense and contrary to the provisions of Article 43 of the Civil Code, by the enforcement rules of citizenship legislation. The author highlights in particular the unreasonableness of the automatic rejection of individuals who report a few-months-long interruption in their registration. (Chapter 2)

With regard to Article 5, another case of dubious constitutional legitimacy concerns the requirement of spousal maintenance until the proceeding’s resolution, without taking into account administrative delays throughout this period. The author hence provides a constitutionally-oriented interpretation (Articles 3 and 9 of the Constitution), according to which this requirement should only subsist up until the legal deadline for the adoption of the citizenship recognition measure. (Chapter 3)

The author comes to similar conclusions with regard to citizenship *iure communicatione* for a child who was a minor at the time of the naturalisation application submitted by a parent (Article 14). Also in this case, the aforementioned constitutionally-oriented interpretation would be required to protect the minor from losing the opportunity for citizenship merely because of administrative delays in defining the recognition procedure for the parent’s naturalisation. (Chapter 4)

The author then proceeds with examining issues relating to the lack of legislative provisions regulating an exemption from the Italian B1 level language requirement, as per Article 9.1, for the benefit of elderly and disabled people. (Chapter 5)

The following chapter is dedicated to the abnormality of the procedure’s time length and its unreasonableness. Further cases of unreasonableness are then found in Decree Law 130/2020, which provides for three different deadlines (for applications under Articles 5 and 9) based on the procedure’s start date. (Chapter 6)

The author then moves on to the many profiles of constitutional illegitimacy in the matter of revocation of citizenship due to the commission of certain crimes. The author

focuses on aspects relating to the principles of proportionality, non-discrimination and respect for international legislation on statelessness reduction. (Chapter 7)

The essay ends with a reflection on the unreasonableness of the differentiation between adopted and non-adopted adoptable minors. Despite the definitive loss of ties with the biological family and the responsibility assumption of Italy towards the child declared adoptable because in a state of abandonment. (Chapter 8)

## Chapter II - A Comparative View of the Legislation on the Acquisition of Nationality/Citizenship

### **The acquisition of nationality/citizenship: a European perspective**

Martina Avigliano, Eleonora Santoro

The authors analyse and compare legislation and legal provisions on citizenship acquisition in Italy, France, Germany, the Netherlands, Portugal and Romania. Particular attention is paid to the national requirements for acquisition.

### **Processing times of citizenship applications: reflections on the Italian context, from a comparative perspective**

Martina Avigliano, Eleonora Santoro

The authors analyse the procedural deadlines of citizenship processes, highlighting their impact on the effectiveness of applicants' individual situation. They proceed with an analysis of the Italian legislation in force, which simultaneously provides for three different procedural deadlines. To better depict the abnormality and unreasonableness of the duration of Italian procedures, the authors compare it with the following EU Member States: France, Germany, the Netherlands, Portugal, Romania.

## Chapter III - Case law and strategic litigation

### **Class action and failure to comply with processing time limits for the granting of Italian citizenship: commentary on judgments n. 2257 of Tar Lazio (26 February 2014) and n. 1390 of the Council of State (27 February 2019)**

Flaminia Delle Cese, Gennaro Santoro

The authors address and comment on the judgement of the Lazio Regional Administrative Court (TAR), upholding the class action against the delays of the Ministry of the Interior in citizenship naturalisation procedures. In the second part, they focus on the judgment of the Council of State that overturns the decision of first instance, dismissing with questionable reasons the class action.

## **The principle of equality and non-discrimination in the recognition of citizenship of disabled persons and minors**

Gennaro Santoro

The author analyses two judgements concerning citizenship recognition by naturalisation of disabled people. He then proposes an extensive interpretation of the principle of equality and non-discrimination that could also be used in litigation concerning other vulnerable subjects, starting with minors, who intend to acquire citizenship.

## Abbreviazioni

*App.* Corte di Appello  
*art.* Articolo  
*AA.VV* Autori vari  
*c.* Comma  
*c.c.* Codice civile  
*c.d.* Così detto  
*cit.* Citato  
*c.p.a.* Codice di procedura amministrativa  
*c.p.c.* Codice di procedura civile  
*Cass.* Corte di Cassazione  
*Cons.* Stato Consiglio di Stato  
*Corte cost.* Corte costituzionale  
*dep.* Depositata  
*D.P.R.* Decreto del Presidente della Repubblica  
*d.l.* Decreto legge  
*q.l.c.* Questione di legittimità costituzionale  
*D.lgs.* Decreto Legislativo  
*gg* giorni  
*lett.* Lettera  
*sez.* Sezione  
*p.* Pagina  
*QCER* Quadro Comune Europeo di Riferimento  
*T.A.R.* Tribunale amministrativo regionale  
*Trib.* Tribunale  
*TFUE* Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea  
*TU* Testo Unico  
*UE* Unione Europea

## **Autori**

### **Martina Avigliano**

Dottoressa in Giurisprudenza, è specializzata in tutela dei diritti umani, rifugiati e migranti, diritto all'ambiente. Collaboratrice volontaria dell'area legale di CILD. Consulente legale per la cittadinanza. Precedentemente tirocinante presso l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del CNR.

### **Flaminia Delle Cese**

Legal and Policy Officer per la CILD, dove si occupa di ricerca e assistenza legale e *project management*. Praticante avvocato con specializzazione in tutela dei diritti umani e diritto dell'immigrazione. Ha curato per CILD, insieme a E. Santoro e G. Santoro, l'e-book [Genitori all'anagrafe e discriminazioni](#).

### **Patrizio Gonnella**

Presidente di Antigone. Insegna filosofia e sociologia del diritto all'Università degli Studi Roma Tre. Ha scritto saggi e articoli sulla pena e sui diritti umani. Collabora con testate giornalistiche e radiofoniche e coordina l'area legale di CILD.

### **Paolo Morozzo della Rocca**

Ordinario di diritto privato nell'Università degli studi di Urbino, è membro del gruppo di coordinamento del Laboratorio avanzato sulla legislazione italiana (IT Lab) dell'Accademia Diritto e migrazioni (ADiM), organismo cui aderiscono università italiane e straniere. È responsabile dello sportello legale per l'immigrazione della Comunità di Sant'Egidio.

### **Arturo Salerni**

Presidente della CILD, è stato tra i fondatori delle associazioni Antigone e Progetto Diritti. Avvocato esperto in diritto amministrativo, diritto penale, tutela dei diritti umani, diritto delle migrazioni. Ha scritto saggi, articoli ed organizzato convegni sulla pena e sui diritti umani.

### **Eleonora Santoro**

Praticante avvocato con specializzazione in diritto dei detenuti, tutela dei diritti umani e diritto dell'immigrazione. Ha curato per CILD, insieme a F. Delle Cese e G. Santoro, l'e-book [Genitori all'anagrafe e discriminazioni](#). Tutor presso lo sportello di informazione legale Diritti In Carcere patrocinato dall'Associazione Antigone e dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma Tre.

### **Gennaro Santoro (curatore)**

Avvocato, Legal Advisor per la CILD, Direttivo Associazione Antigone. Specializzato in diritto penale, tutela dei diritti umani, diritto delle migrazioni. Ha scritto saggi, articoli ed organizzato convegni sulla pena e sui diritti umani. Ha curato per CILD le guide [Know your rights](#), con F. Delle Cese e P. Petrucco il dossier [Detenzione migrante ai tempi del Covid](#) e gli e-book [I profili di incostituzionalità del Decreto Salvini](#) e, con F. Delle Cese e E. Santoro [Genitori all'anagrafe e discriminazioni](#)

### **CILD**

Nata nel 2014, la Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili (CILD) è una rete di 41 organizzazioni della società civile che lavora per difendere e promuovere i diritti e le libertà di tutti, unendo attività di advocacy, campagne pubbliche e azione legale. Le aree tematiche di cui CILD si occupa sono soprattutto diritti di migranti e rifugiati, diritti LGBTI, giustizia, salute, diritti di Rom e Sinti e libertà di espressione.

[www.cild.eu](http://www.cild.eu)

---

Collana promossa dalla Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili (CILD). Questo volume è a cura dell'avv. Gennaro Santoro. Si ringraziano Fabi Fugazza e Paola Petrucco per la collaborazione.

Progetto grafico: Andrea Colombo.

Immagine in copertina: wayhomestudio/Freepik

Il volume intende fornire uno strumento di lavoro per gli operatori di diritto su alcuni profili di possibile illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza. Abbiamo tentato di riaprire una discussione sulla legalità costituzionale della normativa relativa alla cittadinanza individuandone le criticità rimaste in ombra durante questi lunghi anni di sofferto e poco fruttuoso lavoro di riforma parlamentare della legge 91 del 1992.

Abbiamo scelto la forma dell'e-book, liberamente e gratuitamente scaricabile on-line, al fine di assicurarne la massima diffusione. Abbiamo voluto dare a quei pareri, a quegli articoli e a quelle tesi proposte dai singoli autori che hanno contribuito la possibilità di raggiungere tutti i luoghi di discussione e azione del diritto in modo da offrire a più persone possibili argomenti contro quella che è una legge anacronistica e che nega diritti finanche a chi, seppur figlio di genitori non italiani, è nato nel nostro paese.

PRODUCED BY



**CILD - COALIZIONE ITALIANA LIBERTÀ E DIRITTI CIVILI**  
via Monti di Pietralata, 16 - 00157 ROMA - [cild.eu](http://cild.eu) - [info@cild.eu](mailto:info@cild.eu)