

La cittadinanza: aspetti sostanziali e processuali.

giovedì 13 giugno 2013

di GIOVANNI ATTILIO DE MARTIN

Indice.

1. Introduzione; 2. Cenni storici in merito alla disciplina della cittadinanza in Italia e le relative fonti normative; 3. L'acquisizione della cittadinanza per appartenenza in maniera stabile alla Comunità Nazionale; 4. L'acquisizione della cittadinanza a seguito di matrimonio e le ipotesi residuali (perdita della cittadinanza e riacquisto); 5. Aspetti procedurali afferenti all'acquisizione della cittadinanza italiana; 6. In sintesi: le maggiori problematiche processuali che si rinvengono nella materia.

1. Introduzione. Nel corso degli ultimi anni di notevole interesse è divenuta la disciplina della cittadinanza soprattutto in relazione all'imponente fenomeno della migrazione di cittadini stranieri, provenienti principalmente (ma non solo) da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, i quali hanno scelto la Repubblica Italiana quale luogo di destinazione ove realizzare le migliori condizioni di vita per essi e per le loro famiglie e per i quali l'acquisizione della cittadinanza può rappresentare lo strumento per la loro piena integrazione nello Stato e nella Comunità. Peraltro, il tema della cittadinanza è assai importante e quasi di moda; nell'attualità si discorre di cittadinanza in termini politici e talora anche ideologici. Il compito di questo succinto intervento è quello di argomentare la disciplina della cittadinanza, non tanto sotto il profilo de jure condendo, bensì sotto il diverso profilo dello jus conditum ossia delle fonti normative attualmente disciplinanti il fenomeno.

2. Cenni storici in merito alla disciplina della cittadinanza in Italia e le relative fonti normative. Allo stato attuale la cittadinanza è disciplinata, in Italia, dalle seguenti fonti normative: la L. 5 febbraio 1992, n. 91; i Regolamenti di esecuzione ed attuazione di cui al D.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572 e D.p.r. 18 aprile 1994, n. 362; la L. 14 dicembre 2000, n. 379, la Legge 8 Marzo 2006 n.124 e la Convenzione di Strasburgo 6 maggio 1963 (nonché i successivi Protocolli). Sotto il profilo sostanziale con il termine cittadinanza si intende, nell'uso comune, la condizione di appartenenza dell'individuo ad uno Stato, a cui è connesso il godimento di diritti e l'assolvimento di doveri; onde per cui la cittadinanza è considerata non solo come uno status dell'individuo, bensì anche come una relazione giuridica che intercorre tra il cittadino e lo Stato. Il concetto di cittadinanza si contrappone, quale categoria giuridica e storico politica, da un lato, a quello di sudditanza la quale costituisce aspetto meramente passivo di soggezione alla Struttura Sovrana e, dall'altro lato, a quello di estraneità nel cui concetto rientra anche l'apolidia vale a dire la qualità di chi non è cittadino e non appartiene ad alcuno Stato. Il rapporto di cittadinanza è variamente interpretato nelle legislazioni delle diverse Nazioni, così come complesse ed articolate sono le discipline che regolano l'ottenimento ed il riconoscimento della cittadinanza. Per quanto concerne l'ordinamento giuridico italiano lo status di cittadino è caratterizzato da taluni diritti che si distinguono in: a) diritti civili i quali comprendono, tra gli altri, la libertà personale, di movimento, di associazione, di riunione, di coscienza, di religione, uguaglianza di fronte alla legge, la presunzione di innocenza, e così via; b) i diritti politici che riguardano sia l'elettorato attivo che l'elettorato passivo; c) i diritti sociali che implicano, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, i diritti alla protezione sociale contro la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione, il diritto alla salute, al lavoro, all'istruzione e così via. Come ben noto, il cittadino è tenuto ad assolvere a precisi doveri, tra i quali, primariamente, l'obbligo di fedeltà alla Repubblica, al rispetto della Costituzione e delle leggi così come evince dal dettato dell'Art. 54 della Costituzione. A prescindere, comunque, dagli automatismi giuridici dei singoli Stati, da un punto di vista storico, i due principali criteri per consentire l'acquisizione della cittadinanza si basano sui tanto attualmente conclamanti istituti dello jus sanguinis, il quale privilegia la circostanza della nascita da un genitore in possesso della cittadinanza, posto in alternativa (o, talora, in relazione di complementarietà) con l'istituto dello jus soli che prevede per l'ottenimento della cittadinanza il sol fatto di nascere sul territorio nazionale. Lo jus sanguinis implica una concezione "oggettiva" della cittadinanza che si basa sull'etnia sulla lingua, e sulla comunanza di sangue; di tali presupposti furono convinti assertori i Filosofi tedeschi Johann Gottfried Herder e Johann Gottlieb Fichte. Lo jus soli (denominato anche modello francese) prevede, invece, una concezione "soggettiva" della cittadinanza, che si contrappone alla precedente: questo criterio di acquisizione della cittadinanza viene reputato alla stregua di una scelta volontaria e consensuale rivolta ad una collettività, costruita con il sentimento del sacrificio compiuto e confermata attraverso l'adesione alla stessa comunità da intendersi come un "plebiscito quotidiano"; parafrasando il pensiero e le parole del principale assertore di tale teoria, vale a dire il Filosofo francese Ernest Renan. Si tratta quindi di un sentimento di identificazione nei confronti di chi vive in uno stesso territorio, nel caso di specie lo Stato di nascita, del quale, in modo libero ed autonomo, si accettano usi, costumi e leggi. Tali criteri hanno origine e traggono ispirazione da un concetto di nazionalità che deve intendersi quale appartenenza ad una nazione. Il dibattito filosofico-politico, su questo punto si fece molto acceso negli anni immediatamente successivi negli anni 1870/1871, a seguito delle guerre franco-prussiane in occasione dell'annessione dell'Alsazia-Lorena al neo costituito Impero tedesco, a mezzo del trattato di Francoforte (1871), con una netta contrapposizione tra il principio della nazionalità incoscienza vale a dire anteriore e superiore ad ogni volontà di riconoscersi in una nazione, ma determinata dalla tradizione, dalla razza, e quindi dal sangue, posta in alternativa all'idea di nazionalità volontaristica, promossa, invece, dal desiderio di coesione che deve essere continuamente posto alla prova e slegato da qualsivoglia religiosa, linguistica, etnica ma connesso, per contro, alla convivenza nello stesso luogo geografico. Parlando di "modello"; da adottare per il riconoscimento della cittadinanza non sembra, tuttavia, appropriato limitarsi a dare a quest'ultimo termine

un'accezione meramente ideologica. Considerando, per altro, il contesto culturale e filosofico dell'epoca ciò significa che, in origine, nella scelta di un criterio piuttosto che di un altro gli Stati interessati hanno avuto riguardo, per appunto, alla propria storia, il cui evolversi ha necessariamente determinato il vissuto di quello Stato; nel caso di specie, con riguardo anche alla propria realtà demografica, ai propri movimenti emigratori e/o immigratori vale a dire a condizione politiche ed economiche contingenti che hanno determinato la maggiore apprezzabilità ed utilità del metodo, all'epoca, assunto. Infatti la scelta del criterio dello jus sanguinis implica anche la conseguente applicazione dello stesso anche ai discendenti degli emigranti: esso è stato quindi, tradizionalmente adottato da Stati interessati da un notevole fenomeno migratorio (come, ad esempio, l'Italia, la Germania, la Polonia, Israele e l'Irlanda) o che avevano dovuto subire nuove delimitazioni dei propri confini (Stati come, ad esempio, Bulgaria, Grecia, Ungheria, Turchia e Finlandia). Il criterio dello jus soli invece estende la cittadinanza ai figli degli immigrati, purché detti figli siano nati nel territorio statale: esso era tradizionalmente adottato da Paesi che ospitavano una forte immigrazione o che avevano o tuttora hanno un territorio in grado di ospitare una popolazione maggiore rispetto a quella che vi risiede stabilmente (ad esempio gli Stati Uniti d'America, la Francia, la Gran Bretagna, il Brasile e l'Argentina). Peraltro, i moderni Ordinamenti Giuridici di questi ultimi Stati oggi prevedono più modi per concedere la cittadinanza (utilizzando congiuntamente o disgiuntamente i criteri già sopra descritti) e non solo quello che era stato prescelto in origine come il criterio principale. In ogni caso è indubbio che la disciplina normativa della cittadinanza debba essere correttamente bilanciata, a livello legislativo, con la disciplina normativa dell'immigrazione in modo tale reperire soluzioni eque, razionali e corrette. Altri diversi modi di ottenere la cittadinanza sono lo jus communicatio ove il termine communicatio deve essere inteso nella locuzione latina di trasmettere all'interno della famiglia da un membro all'altro un diritto acquisito (per matrimonio, per adozione, per riconoscimento, per dichiarazione giudiziale di filiazione e così via). Ancora ulteriore mezzo di acquisizione è la cc.dd. "naturalizzazione" che non comporta una concessione automatica del nuovo status di cittadino bensì si completa a seguito di una complessa valutazione discrezionale da parte degli Organi statali competenti. Con riferimento alla disciplina italiana della cittadinanza devesi evidenziare che alla Legge 13 giugno 1912 n. 555 è succeduta, abrogandola, la Legge 5 febbraio 1992 n. 91 rubricata "Nuove norme sulla cittadinanza" la quale offre una compiuta e sistematica regolamentazione delle ipotesi che attengono all'acquisto, la perdita, il riacquisto della cittadinanza italiana. In primis, la precitata Legge 91/1992 prevede le seguenti ipotesi: 1) per nascita da padre o madre di cittadini italiani (Art. 1, comma I^a, lett. a). L'acquisto può avvenire anche finché la persona è minore se uno dei due genitori, convivente col minore, acquisisce la cittadinanza (Art. 14); 2) da parte dello straniero o apolide il cui padre o madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado siano stati cittadini per nascita se presti effettivo servizio militare per lo Stato Italiano, dichiarando preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana; o se assume un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato anche all'estero, dichiarando di voler acquisire la cittadinanza italiana, o se, al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara entro un anno dal raggiungimento di voler acquistare la cittadinanza italiana (il tutto ai sensi dell'Art. 4, comma I^a lett. a), b) e c) Legge n. 91/1992); 3) da parte dello straniero, nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data (rectius, entro la data di un anno successivo al raggiungimento della maggiore età), come risulta dall'Art. 4 comma II^a della Legge sulla cittadinanza; 4) per nascita sul territorio italiano, se i genitori sono ignoti o apolide o non possono trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza (Art. 1, comma I^a, lett. b) legge n.91/1992); 5) da parte di colui che viene trovato sul territorio e i cui genitori sono ignoti se non viene provato il possesso di un'altra cittadinanza (Art. 1, comma II^a, Legge 91/1992); 6) per adozione se l'adottato è minore; qualora l'adozione sia revocata per fatto dell'adottato, quest'ultimo perde anche la cittadinanza solo qualora possa riottenere la precedente (cfr. Art. 3, commi I^a e III^a, Legge 91/1992). Inoltre la cittadinanza italiana può essere concessa ai sensi dell'Art. 9 della Legge n. 91/1992, con Decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro degli Interni: 1) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita o che è nato nello territorio della Repubblica e in entrambi i casi vi risiede legalmente da tre anni comunque, fatto sempre salvo quanto previsto dall'Art. 4 comma I^a lett. c); 2) allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno 5 anni successivi dalla adozione; 3) allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero per almeno 5 anni, alle dipendenze dello Stato; 4) al cittadino di uno Stato membro delle Comunità Europee se risiede legalmente da almeno 4 anni nel territorio della Repubblica; 5) all'apolide che risiede legalmente da almeno 5 anni nel territorio della Repubblica e al rifugiato politico a seguito del riconoscimento dello status in conformità agli impegni di cui alle Convenzioni di Ginevra del 28 Luglio 1951 per i rifugiati e di New York del 28 settembre 1954 per gli apolide, in base alle quali gli Stati contraenti si sono impegnati a facilitare, all'interno delle rispettive collettività, l'assimilazione e la naturalizzazione dei rifugiati e degli apolide; 6) allo straniero che risiede da almeno 10 anni nel territorio della Repubblica. Con Decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri, la cittadinanza può essere concessa allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia o quando ricorra un'eccezionale interesse dello Stato. Come si può evincere dalla complessa ed articolata casistica, di cui alla normativa del 1992, la stessa risulta incentrata sull'acquisizione della cittadinanza attraverso lo jus sanguinis, quindi per discendenza di padre o madre cittadini, come precisata dall'Art. 1 della Legge medesima anche se il rapporto di filiazione è determinato dall'adozione del minore straniero da parte di cittadini italiani. Detto criterio è rafforzato dall'Art. 4 co. I^a della Legge 91/1992 che consente l'acquisizione in forma facilitata della cittadinanza da parte dello straniero i cui genitori o ascendenti entro il secondo grado siano stati cittadini italiani e abbiano perso la cittadinanza. In relazione, comunque, alle nuove esigenze sociali, con il diffuso

fenomeno migratorio e di stabile inserimento di cittadini stranieri in Italia, viene sentita l'opportunità che si sviluppi ulteriormente in ambito nazionale un'ipotesi di acquisizione della cittadinanza anche secondo il diverso criterio dello jus soli. Tale principio, ad onore del vero, rinvia già espressione nell'attuale legge sulla cittadinanza ove nell'Art. 4, comma II^a, si stabilisce che lo straniero nato in Italia può acquisire la cittadinanza italiana a condizione che "abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età". Le successive norme del regolamento di esecuzione di cui al D.P.R. 12 ottobre 1993 n. 572 hanno precisato, a tal specifico riguardo, che deve essere considerato residente legalmente solo lo straniero che ha soddisfatto le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno ed altresì quelle in materia di iscrizione anagrafica. Da tali disposizioni si evince che il minore figlio di genitore straniero, nato in Italia, può acquisire la cittadinanza italiana solo al compimento del 18° anno di età se ne fa richiesta prima del compimento del 19° anno: si tratta, pertanto, di una facoltà che si consuma nei 12 mesi successivi alla maggiore età sempre ed unitamente a condizione che al momento della nascita il minore fosse regolarmente residente in Italia, anche sotto il profilo anagrafico, e vi sia rimasto poi ininterrottamente fino al compimento della maggiore età. L'attuale normativa concede un anno di tempo per esercitare tale facoltà e non consente in alcun modo al minore nato in Italia di diventare cittadino italiano mentre ancora è minorenne. Sempre la medesima Legge 91/1992 all'Art. 13 disciplina la modalità di riacquisto della cittadinanza perduta: particolarmente significativo è il punto di cui alla lett. d) che dispone un riacquisto automatico "dopo un anno dalla data in cui ha stabilito la residenza nel territorio della Repubblica salvo espressa rinuncia nello stesso termine". L'automatismo di tale meccanismo può determinare sorprese anche non gradite: in giurisprudenza si registrano fattispecie di cittadini stranieri che ritrovatisi italiani dopo aver perduto tale cittadinanza, hanno adito i Giudici di merito fino alla Suprema Corte di Cassazione al fine di vedere riconosciuta l'illegittimità di tale automatismo senza tuttavia veder accolte le proprie ragioni. Per ragioni di completezza espositiva è importante segnalare che successivamente all'anno 1992 sono intervenute leggi speciali che hanno riconosciuto la cittadinanza ad alcune categorie di persone che, per ragioni storiche collegate per lo più ad eventi bellici, ne erano rimaste escluse. Si tratta in particolare della Legge 14 dicembre 2000 n. 379, avente oggetto "disposizione per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero Austro Ungarico ed ai loro discendenti"; nonché la Legge 8 marzo 2006 n. 124 concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia ed ai loro discendenti. 3. L'acquisizione della cittadinanza per appartenenza in maniera stabile alla Comunità Nazionale. Per quanto concerne l'acquisto della cittadinanza italiana per "concessione" è stato previsto, a differenza di quanto stabiliva la precedente legge, un graduale periodo di residenza a seconda che lo straniero richiedente sia un cittadino comunitario, un cittadino extra comunitario ovvero un cittadino titolare di altri particolari status che presuppongono la maggior integrazione di esso con la realtà italiana rispetto ai cittadini non comunitari. In particolare l'Art. 9 della Legge contempla l'istituto della concessione della cittadinanza italiana mediante Decreto del Presidente della Repubblica in precedenza regolato dall'Art. 4 della legge del 1912. Tale articolo prevede, pertanto, discipline differenziate, in considerazione di specifici requisiti degli aspiranti, graduando conseguentemente il periodo di residenza legale per legittimare la proposizione della relativa istanza. In via ordinaria viene richiesta una residenza legale sul territorio dello Stato id almeno 10 anni per gli stranieri non comunitari (art. 9 lett. f) della Legge 91/1992), ma numerosi sono i casi per i quali il periodo di residenza occorrente è inferiore come sopra già analizzato nel precedente punto paragrafo secondo. Per ciò che concerne il requisito della "residenza legale" occorre specificare che tale requisito deve essere ininterrotto ed attuale al momento della cittadinanza; ciò risulterebbe confermato dal costante indirizzo del Consiglio di Stato in sede consultiva ad avviso del quale il periodo di residenza legale prescritto ed utile ai fini del conseguimento della cittadinanza dovrebbe avere il carattere della continuità. Anche il disposto di cui all'art. 4 del D.p.r. 12 ottobre 93 n. 572 al comma VII^a chiarisce, sia pure con fonte di natura regolamentare, che le condizioni previste per la proposizione dell'istanza di cui all'Art. 9 della legge 91/1992 debbano permanere sino alla prestazione del giuramento di cui all'Art. 10 della medesima legge. Pertanto, si può affermare che presupposto per l'emanazione del provvedimento confessorio del beneficio invocato per residenza nel territorio della Repubblica è che sussistono a tale momento le circostanze di fatto e le condizioni di diritto previste dalla legge e non già che le stesse si siano verificate in un momento storico antecedente, cioè anteriormente alla proposizione della relativa istanza, a differenza di quanto previsto per l'acquisizione della cittadinanza per matrimonio. Per vero, l'Art. 9 della Legge in disamina afferma che la cittadinanza "può essere concessa allo straniero legalmente residente sul territorio della Repubblica per un periodo variabile di tempo in relazione alle qualità o allo status posseduti. Da ciò si deduce che si tratta di un provvedimento ampiamente discrezionale, a differenza di quanto previsto per i provvedimenti di naturalizzazione per matrimonio i quali sono da considerarsi atti dovuti in assenza delle cause preclusive tassativamente indicate dalla Legge e che infra saranno indicate. Infatti, come costantemente ripetuto dalla giurisprudenza amministrativa, sia del T.A.R che del Consiglio di Stato, nelle cc.dd. "naturalizzazioni"; ex Articolo 9 L. n. 91/1992 la P.A. ha il dovere di valutare oltre alla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge anche tutta una ulteriore serie di elementi. Particolare rilievo assume anche la condotta tenuta dall'interessato richiedente, il livello di integrazione nel tessuto sociale, la posizione reddituale e l'assolvimento nonché la possibilità di assolvere correlati doveri fiscali nonché l'inequivocabile volontà di entrare a far parte dello Stato -Comunità. È possibile affermare che l'emanazione del Decreto concessorio, di cui all'art. 9 Legge 91/1992, rimane, di fatto, subordinata ad una valutazione di opportunità politico-amministrativa ampiamente discrezionale; soltanto in questa ipotesi si può propriamente parlare di "concessione della cittadinanza"; in quanto il possesso dei prescritti requisiti è un presupposto certamente necessario ma non ancora sufficiente per l'emanazione di un provvedimento favorevole. 4. L'acquisizione della cittadinanza a seguito di matrimonio; gli elementi preclusivi all'acquisto e le ipotesi residuali (perdita della cittadinanza e riacquisto). L'acquisto della cittadinanza italiana da parte di uno straniero, a seguito di matrimonio con un

cittadino italiano, non avviene automaticamente ma solamente previa presentazione di un'apposita domanda da parte dell'interessato. L'acquisto della cittadinanza italiana da parte del coniuge straniero ha un trattamento più favorevole rispetto ai casi di acquisto e di concessione della cittadinanza per stabile appartenenza allo Stato – Comunità. In generale, la legislazione italiana prevede che, a seguito del matrimonio con il cittadino italiano, lo straniero, residente all'estero o in Italia, ha facoltà di presentare una domanda per l'ottenimento della cittadinanza italiana dopo che sia trascorso un tempo minimo decorrente dalla data di celebrazione delle nozze, purchè il matrimonio sia ancora in essere ed il richiedente non abbia a carico condanne o procedimenti penali o motivi ostativi inerenti alla sicurezza della Repubblica (trattasi, peraltro, di motivi ostativi che, stante eadem ratio, vengono applicati anche per quanto concerne l'acquisto e la concessione della cittadinanza, ex Articolo 9 della L. n. 91/1992). Più precisamente, il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquisire la cittadinanza italiana qualora, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni, nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio. I termini sono ridotti alla metà, in presenza di figli nati od adottati dai coniugi. Al momento dell'adozione del Decreto di conferimento della cittadinanza, non deve essere intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, né la separazione personale dei coniugi (Articolo 5 della L. n. 91/1992 come modificato dall'Articolo 1 della L. n. 94/2009). Pertanto, lo straniero richiedente deve soddisfare entrambi i seguenti requisiti: a) il matrimonio con un cittadino italiano deve perdurare fino al momento di adozione del Decreto di conferimento della cittadinanza italiana; b) la sussistenza di un periodo di tempo minimo decorrente dalla data di celebrazione del matrimonio, tre anni ovvero diciotto mesi se vi sono figli nati od adottati in costanza del matrimonio oppure due anni (1 anno se vi siano figli nati od adottati dai coniugi) di residenza legale nel territorio della Repubblica, durante il matrimonio, in conformità alla normativa sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia e quella relativa all'iscrizione anagrafica (Articolo 1, comma II^o, del D.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572). Quanto alla circostanza che, al momento dell'emissione del Decreto di concessione della cittadinanza italiana, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista separazione personale fra i coniugi, è intervenuta la Circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e immigrazione – Direzione centrale dei diritti civili, le minoranze e la cittadinanza del 7 ottobre 2009, n. 13074 la quale disciplina il relativo procedimento, ai fini dell'ammissibilità e fondatezza della domanda. L'acquisto della cittadinanza per matrimonio da parte dello straniero o dell'apolide che ne abbiano fatto richiesta e che posseggano i requisiti, come sopra esposto, non è automatico. Infatti, l'Articolo 6 della L. n. 91/1992 prevede che precludano l'acquisto della cittadinanza: a) la condanna per uno dei delitti previsti nel Libro II^o, titolo I^o, Capi I^o, II^o e III^o del C.p., delitti contro la personalità internazionale dello Stato (Articoli 241 – 275 C.p.), contro la personalità interna dello Stato (Articoli 276 – 293 C.p.) e contro i diritti politici del cittadino (Articolo 294 C.p.); la condanna per un delitto non colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione; ovvero la condanna per un reato non politico ad una pena detentiva superiore ad un anno da parte di una Autorità Giudiziaria straniera, quando la sentenza sia stata riconosciuta in Italia; la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica. L'accertata esistenza di sentenze di condanna, per i reati indicati all'Articolo 6, comma I^o, lettere a) e b) della L. n. 91/1992, determina il rigetto dell'istanza di acquisizione della cittadinanza italiana da parte del Ministero dell'Interno, senza possibilità di riproporla, salva l'ipotesi in cui sia intervenuta la riabilitazione (cfr. Articolo 8, comma I^o, primo periodo della L. n. 91/1992). Le sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti (ccc.dd. patteggiamento), ex Articolo 444 C.p.p., per il più ampio contenuto accertativo loro attribuito dalle riforme del 2001 e del 2003 possono essere equiparate a vere e proprie sentenze di condanna e, almeno in astratto, avere l'effetto di precludere la concessione della cittadinanza italiana. La richiesta di riconoscimento della sentenza di condanna straniera può essere avanzata al solo e limitato fine di accertare l'esistenza di una causa preclusiva prevista dalla legge (Articolo 730 C.p.p.). Viceversa, qualora le sentenze non siano definitive o comunque qualora sia tuttora in corso il procedimento penale per i sopra citati reati, il procedimento amministrativo di acquisizione della cittadinanza italiana rimane sospeso (Articolo 6, comma IV^o, della L. n. 91/1992). Ovviamente la riabilitazione fa cessare gli effetti preclusivi della condanna. Tale procedimento, tuttavia, non rientrando fra i casi tipici previsti dall'Articolo 6, comma IV^o, della L. n. 91/1992 non può comportare alcuna sospensione del procedimento. Fino alla pronuncia di riabilitazione debbono reputarsi sussistenti le cause preclusive di cui all'Articolo 6, comma I^o, lettere a) e b). Infine, il fattore ostativo, di cui all'Articolo 6, comma II^o, lett. c), vale a dire i comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, comporta l'esercizio di un potere tecnico discrezionale (di fatto amplissimo) afferente alla valutazione di assenza di pericoli per la pubblica sicurezza e la sicurezza dello Stato. Siffatta valutazione prescinde totalmente da eventuali condanne e da condotte penalmente rilevanti indicate in una sentenza potendo emergere unicamente dai rapporti dei servizi di sicurezza. L'adozione del provvedimento di rigetto, come la legge prescrive, avviene su conforme parere del Consiglio di Stato; si tratta di uno dei pochissimi casi in cui il citato parere non solamente è obbligatorio bensì è anche vincolante. Più esattamente, nel procedimento di conferimento della cittadinanza per matrimonio il parere del Consiglio di Stato solitamente non viene richiesto; detto parere è richiesto sulle istanze di cittadinanza richieste, ex Articolo 9 L. n. 91/1992, trattandosi di ipotesi in cui l'attività ministeriale è maggiormente discrezionale. Diversamente, allorchè il Ministero ravvisi che l'accoglimento della domanda di conferimento della cittadinanza in favore del coniuge straniero di cittadino italiano sia impedito da motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, occorre che, prima del rigetto, il Ministero dell'Interno presenti al Consiglio di Stato un'apposita richiesta motivata di parere sull'ipotizzato provvedimento di rigetto. In siffatta ipotesi, il rigetto dell'istanza per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica può avvenire solamente se il Consiglio di Stato abbia espresso il proprio parere favorevole al rigetto e purchè la motivazione del provvedimento di rigetto sia quella indicata nella richiesta di parere e/o sia strettamente connessa con il parere espresso dal Consiglio di Stato. Peraltro, prima che

il C.p.a. (Codice del Processo Amministrativo) concentrasse la competenza territoriale a conoscere dei dinieghi di cittadinanza unicamente in capo al T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, vi era stato tutto un fiorire di indirizzi giurisprudenziali inerenti ai motivi ostativi inerenti alla sicurezza della Repubblica che si possono in tal modo brevemente sintetizzare: a) mero sospetto, il quale sia fondato su precisi elementi indiziati di fatto, di appartenenza del richiedente straniero ad organizzazioni di terrorismo internazionale, fra cui l'abituale frequentazione di persone presuntivamente appartenenti a tali Organizzazioni, sospetto che non può essere meramente confutato dall'esistenza di un rapporto di matrimonio con un cittadino italiano, né dalla mera genitorialità di minori, né dalla mera stabile residenza in Italia; b) fatti accertati in un giudizio penale di assoluzione per non aver commesso il fatto o perché il fatto non costituisce reato ma che rilevano in sede extra penale, a seguito di ponderata e precisa istruttoria da parte della P.A.; c) la valutazione può concernere anche il Nucleo familiare nella sua interezza, nonché le frequentazioni del futuro cittadino, anche e, soprattutto, sulla base di informazioni delle Autorità di Pubblica sicurezza che, qualora fossero non positive per l'interessato, ad avviso della giurisprudenza integrano per relationem la motivazione dell'eventuale provvedimento di diniego, anche qualora, come spesso avviene, non siano state esplicitate nell'atto per motivi di riservatezza (né, vengono, sempre per motivi di riservatezza solitamente esplicitati in sede processuale laddove le Relazioni Ministeriali rimangono contraddistinte con la lettera "R"); d) la valutazione non ha carattere storico, bensì attuale e non si tratta di appurare la buona condotta di un soggetto nel passato; e) non costituiscono motivo ostativo, ex Articolo 6, comma II^a, lett. c) L. n. 91/1992 il mantenimento delle tradizioni culturali, religiose e sociali da parte dello straniero; f) costituiscono motivo ostativo, per contro e sempre ad avviso della giurisprudenza, sia le simpatie per i movimenti stranieri oltranzisti o rivoluzionari, sia una situazione in cui via sia la frequentazione con persone sospette ed il tenore di vita ingiustificatamente agiato dell'interessato a fronte delle proprie condizioni lavorative. Per quanto concerne le ipotesi residuali, vale a dire la perdita della cittadinanza italiana ed il suo riacquisto, è sufficiente in questa sede evidenziare quanto segue. Il principio di unicità della cittadinanza, sancito dalla Legge del 1912, sia pure con la deroga proprio in favore degli emigranti contenuta nell'Articolo 7 della pregressa normativa, è decaduto ed anche per quanto concerne la perdita della cittadinanza si tiene conto della volontà dell'interessato, con esclusione di automatismi che erano, al contrario, ben diffusamente presenti nella pregressa normativa del 1912. Emblematica di siffatta volontà è l'Articolo 11 della L. n. 91/1992 a tenore del quale: «Il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca all'estero la propria residenza». Peraltro, per il combinato disposto degli Articoli 11 e 20 della Legge della cittadinanza solamente dal 16 agosto 1992, a differenza di quanto prevedeva l'Articolo 8 della L. 13 giugno 1912, n. 555, il cittadino italiano che risiedendo all'estero acquista volontariamente una cittadinanza straniera conserva quella italiana, salvo che non vi rinunci. Di tale facoltà sono, altresì, destinatari tutti i connazionali investiti ab origine di una o più cittadinanze straniere. Il vantaggio di detta norma appare di indubbia valenza. Essa consente, infatti, al cittadino italiano il mantenimento dello status civitatis (italiano) anche nell'eventualità dell'acquisto volontario di una o più cittadinanze straniere, offrendo al cittadino la possibilità del pieno inserimento sociale e lavorativo nel Paese straniero che lo accoglie mediante l'acquisto di quella cittadinanza, senza che ne possa derivare, come nel vigore della pregressa normativa del 1912, l'assai penalizzante ed ingiusta recisione del legame giuridico con la Madre Patria. Ovviamente, la possibilità di mantenere la cittadinanza straniera, oltre a quella italiana, dovrà essere valutata al lume della specifica disciplina degli Ordinamenti stranieri. Tali Ordinamenti Giuridici possono contemplare la perdita automatica della cittadinanza in caso di riacquisto volontario di altra cittadinanza. Devesi, peraltro, stigmatizzare che l'Articolo 11 della L. n. 91/1992 non consente la rinunciabilità della cittadinanza italiana qualora il cittadino italiano non sia titolare di altra cittadinanza e ciò al fine di impedire l'originarsi di situazioni di apolidia. Al regime generale, di cui all'Articolo 11 della legislazione in disamina, si contrappone la significativa eccezione dettata dall'Articolo 26, comma III^a, della L. n. 91/1992 ossia che «restano salve le diverse disposizioni previste dagli Accordi internazionali». A tal specifico riguardo, si evidenzia che l'Italia, unitamente all'Austria, al Belgio, alla Danimarca, alla Francia, alla Germania, alla Gran Bretagna, al Lussemburgo, alla Norvegia, ai Paesi Bassi, alla Svezia e all'Irlanda ha sottoscritto e ratificato la Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963 sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in ipotesi di cittadinanza plurima. Secondo l'Articolo 1 della Convenzione succitata i cittadini degli Stati contraenti incorrono nella perdita della precedente cittadinanza nel caso di acquisto o riacquisto, a seguito di espressa manifestazione di volontà, della cittadinanza di uno dei Paesi che hanno sottoscritto e ratificato la Convenzione medesima. Pertanto, qualora un cittadino italiano acquisti volontariamente la cittadinanza di uno degli Stati sopra citati (ad eccezione di Gran Bretagna, Irlanda e Spagna che hanno aderito solamente al II° Capitolo della Convenzione, riguardante gli obblighi militari e non sono, pertanto, destinatari della normativa afferente alle norme sulla limitazione dei casi di cittadinanze plurime), incorrerà nella perdita della cittadinanza italiana ai sensi dell'Articolo 1 della norma convenzionale risiedendo abitualmente o fissando la propria residenza all'estero. Tuttavia, i cittadini italiani che acquistano la cittadinanza di Gran Bretagna, Irlanda e Spagna, mantengono lo status civitatis di origine, a meno che non vi rinuncino a norma dell'Articolo 11 della L. n. 91/1992. Allo stato attuale, il rigore della normativa pattizia convenzionale è stato, peraltro, di molto attenuato dal Secondo Protocollo di Emendamento che è stato ratificato sicuramente dall'Italia, dalla Francia e dai Paesi Bassi, nonché da altri Stati firmatari dell'originaria Convenzione. La perdita della cittadinanza italiana avviene, inoltre, a sensi e per gli effetti di cui agli Articoli 14 e 3, della Legge per rinuncia consentita a coloro che abbiano ottenuto la cittadinanza italiana durante la minore età in quanto figli conviventi con il genitore divenuto cittadino; la perdita della cittadinanza italiana si ha, altresì, per sanzione, nella tipica fattispecie contemplata dall'Articolo 12 della L. n. 91/1992. Il riacquisto della cittadinanza italiana è previsto dal combinato disposto degli Articoli 13 e 17 della L. n. 91/1992; particolarmente interessante è il cc.dd. riacquisto automatico al quale già si è fatto cenno nella presente Relazione (cfr. Articolo 13, lett. d), Legge n. 91/1992).

qualora si controverta in ordine alla sussistenza di fatti impeditivi, ai sensi dell'articolo 6, comma I^a, lettere a) e b) Legge in disamina, il richiedente può agire avanti al Giudice Ordinario per il riconoscimento del diritto soggettivo alla cittadinanza; del pari potrà fare qualora il provvedimento di diniego intervenga dopo lo scadere dei 730 giorni, termine di conclusione del procedimento amministrativo, in quanto in tal caso si è consolidato in capo al richiedente un diritto soggettivo perfetto (in siffatta fattispecie il provvedimento negativo sarà disapplicato dal Giudice Ordinario, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 5 della L. n. 2248/1865); sempre il Giudice Ordinario ha giurisdizione allorché non sopravvenga alcun provvedimento formale, di concessione o di diniego, decorso il termine finale di 730 giorni (in tal caso l'azione avrà contenuto accertativo del diritto soggettivo perfetto e costitutivo dello status civitatis). Nel mentre rientrano nella giurisdizione del Giudice Amministrativo le impugnative avverso i provvedimenti che comportino l'esercizio, da parte della P.A., del potere discrezionale di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, che ostino alla concessione della cittadinanza italiana al coniuge di cittadino italiano. In detta ipotesi il diritto soggettivo perfetto del richiedente di acquisire la cittadinanza italiana affievolisce ad interesse legittimo. Pertanto, le controversie inerenti all'applicazione dell'articolo 6, comma II^a, lett. c) L. n. 91/1992 rientrano nella giurisdizione del G.A., vale a dire nella giurisdizione del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma. Infine, va rilevato che la legge non consente la revoca del Decreto di conferimento della cittadinanza italiana per circostanze sopravvenute e la giurisprudenza ritiene che effettivamente un tale potere, se esercitato, conduca all'adozione di un provvedimento illegittimo. Padova, lì 08.06.2013 Giovanni Attilio De Martin