

# La concessione della cittadinanza italiana

Eugenio Mele

## ABSTRACT

*L'articolo tratta delle condizioni per ottenere la cittadinanza italiana nell'attuale normativa, imperniata sul cosiddetto "jus sanguinis", e cioè con il fatto di nascere in qualsiasi parte del territorio mondiale da un cittadino italiano (padre o madre).*

*L'articolo si sofferma, poi, sulle possibilità date ai soggetti che si trovano in territorio italiano di poter acquisire in altro modo la cittadinanza italiana, individuando soprattutto due modalità (le più frequenti) e cioè il permanere in Italia da maggiorenne da almeno due anni e l'essere coniugato con un cittadino italiano, con matrimonio in corso di validità, da almeno tre anni.*

*Rileva comunque l'articolo in questione che la concessione della cittadinanza italiana non è mai automatica al presentarsi delle condizioni suddette, occorrendo sempre valutare da parte del Ministero dell'interno il fatto che il richiedente si sia stabilmente inserito nel nostro ordinamento e ne condivida le finalità.*

The paper deals with the conditions to obtain Italian citizenship in the current legislation, based on the so called "jus sanguinis", namely with the fact of being born anywhere in the world by an Italian citizen (father or mother).

## PREMESSA

In periodi come l'attuale in cui si verificano episodi cruenti di soggetti in possesso della cittadinanza di paesi europei (come è successo in Francia e in Germania), acquisita formalmente, c'è da domandarsi come e perché la cittadinanza sia così facilmente

The article focuses, then, on the possibilities given to subjects that are located in Italian territory to acquire Italian citizenship in any other way, picking out mainly two modes (the most frequent) namely the persistence in Italy by an adult for at least two years and being married to an Italian citizen with a valid marriage, for at least three years.

However, the article in question finds that the granting of citizenship is never automatically shown up these conditions, taking always estimate by the Ministry of the Interior that the applicant is firmly inserted into our legal system and share the aims.

## PAROLE CHIAVE

CITTADINANZA ITALIANA; JUS SANGUINIS;  
RESIDENZA IN ITALIA DI UN ADULTO PER ALMENO  
DUE ANNI; MATRIMONIO CON CITTADINO ITALIANO.

## KEYWORDS

ITALIAN CITIZENSHIP; IUS SANGUINIS;  
PERSISTENCE IN ITALY FOR AT LEAST TWO YEARS;  
MARRIED TO AN ITALIAN CITIZEN.

rilasciata a soggetti che non sono affatto integrati nell'ambito socio-culturale del paese in cui vivono e nel quale il possesso della cittadinanza rappresenta solo lo strumento per poter ottenere la piena equiparazione con i cittadini originari di tale "status civitatis", ma non anche l'assunzione degli stessi obblighi e doveri, che discendono fondamentalmente,

non tanto e non soltanto, dal possesso della suddetta cittadinanza, ma dal fatto di sentirsi parte dell'ordinamento giuridico e dei suoi valori fondamentali.

Nel nostro paese lo "status civitatis" è stato regolamentato da ultimo dalla legge 5 febbraio 1992, n.91, nonché dal decreto attuativo di tale legge (d.P.R. 12 ottobre 1993) che individua lo svolgimento procedimentale.

La regola fondamentale, sulla quale è aperto un dibattito (attualmente abbastanza sopito per effetto degli attentati intervenuti) è quella che la cittadinanza italiana si acquisisce, salvo casi eccezionali, "iure sanguinis", vale a dire se il soggetto nasce da cittadini italiani, da almeno uno dei genitori cittadino italiano; in altre parole, non ha importanza il luogo della nascita (può essere anche in un altro Stato), l'interessante è che almeno uno dei genitori sia cittadino italiano.

E' la regola dello "ius sanguinis", mentre non è rilevante quella dello "ius soli", cioè del posto dove si nasce, che per un certo periodo è stato al centro degli interessi anche del nostro ordinamento. Da noi, lo "ius soli" è valido solo in poche circostanze, collegate più che altro all'apolidia dei genitori o al fatto che il bambino è di genitori ignoti, e altre vicende più liminali.

Il tentativo portato avanti in Italia della sostituzione dello "ius sanguinis" con lo "ius soli" o dell'aggiunta di quest'ultimo al primo è stato portato avanti per tentare di favorire i figli degli immigrati nati in Italia, ma, come si è detto, il tentativo, dopo i recenti fatti che hanno sconvolto l'Europa, non ha più avuto alcun seguito.

#### LA NATURA GIURIDICA DELLO "STATUS CIVITATIS"

La cittadinanza è come indicato nel titolo del paragrafo un vero e proprio "status" del soggetto che ne è titolare o che vuole diventare tale, e perciò, è considerato un diritto personalissimo del soggetto.

Ciò ha portato alla conseguenza che l'eventuale contenzioso relativo alla cittadinanza (invero, soprattutto il diniego di concessione della

stessa) rientri nella materia dei diritti e venga perciò attratto dalla giurisdizione ordinaria. Ma occorre rilevare che, in ogni caso, il Ministero dell'interno, può denegare, nonostante la presenza di tutti i requisiti di base (matrimonio con cittadino italiano, decorrenza dei termini di residenza, presenza di un reddito minimo, ecc.) la concessione della cittadinanza italiana se sono presenti ragionevoli elementi di ostacolo alla sicurezza del paese (il che è avvenuto più volte per soggetti aderenti ad associazioni integraliste islamiche), per cui è sorto il problema della presenza di un'attività discrezionale della pubblica amministrazione, che è stata sposata dal Consiglio di Stato in sede consultiva, che, essendo titolare delle materie che ricadono nella giurisdizione amministrativa, non avrebbe più avuto il potere di dare il suo contributo consultivo nella materia "de qua".

Un'altra vicenda che ha interessato il problema della sicurezza è il fatto che normalmente queste questioni sono il frutto di indagini effettuate dai servizi e che non hanno una rigorosa prova di supporto. Sul punto sia l'Amministrazione che il Consiglio di Stato in sede consultiva, pur richiedendo la documentazione di supporto, hanno considerato presente la questione della difesa della sicurezza dell'ordinamento in presenza di fatti anche non strenuamente provati, ma tendenzialmente veritieri di presenza di conflittualità istituzionali con l'ordinamento nazionale.

Conseguentemente, la materia, essendo collegata con una valutazione ordinamentale, rientra sicuramente nella discrezionalità amministrativa del Ministero dell'interno e perciò l'eventuale contenzioso ricade nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo.

#### GLI ELEMENTI PER LA CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA ITALIANA

Come si è detto in precedenza, la concessione della cittadinanza italiana è prevista in alcune fattispecie precisamente determinate dalla normativa di riferimento (legge 5 febbraio 1992, n. 91) ed è collegata con una richiesta del soggetto che si trova in una delle situazioni

ivi indicate e con la precisa individuazione di tutti i requisiti necessari. Ora, però, se è necessario che ricorrano alcuni elementi ben precisi per poter proporre la domanda di concessione della cittadinanza italiana da parte dello straniero residente in Italia, vi è da dire che tali elementi sono requisiti indispensabili per proporre la suddetta domanda, e in mancanza dei quali la domanda stessa, eventualmente proposta, va dichiarata inammissibile, ma gli elementi stessi, pur essendo presenti e pur facoltizzando il soggetto a richiedere il rilascio della cittadinanza italiana non determinano affatto il diritto dello stesso cittadino straniero ad essere titolare dello "status civitatis" richiesto, in quanto, come si è anche detto in precedenza, la pubblica amministrazione (nella specie, il Ministero dell'interno) resta titolare del potere di verificare se sussistono tutti gli altri requisiti necessari perché un cittadino straniero venga individuato come appartenente alla comunità nazionale. E' vero, sì, che la legge del 1991 ha individuato delle specifiche fattispecie, in presenza delle quali può essere formulata la richiesta della cittadinanza italiana, ma ciò non basta per dire che la presenza degli elementi suddetti è anche condizione necessaria per ottenere la cittadinanza. La presenza degli elementi suddetti determina solo la necessità che l'Amministrazione attivi il relativo procedimento amministrativo (mentre, naturalmente, un eventuale inerzia sul punto non è tollerabile, potendosi attivare la procedura del silenzio-rifiuto), ma, una volta attivato il procedimento, l'Amministrazione non è vincolata al rilascio del provvedimento di cittadinanza, ma solo a dare luogo ad un'istruttoria completa per verificare che il richiedente sia degno di entrare a far parte del nostro ordinamento giuridico.

Infatti, divenire cittadino italiano non significa soltanto un rispetto formale delle regole dell'ordinamento giuridico, ma anche e soprattutto avere i connotati tipici del cittadino italiano, vale a dire sposare i valori dell'ordinamento civile dello Stato, per cui diventa necessario verificare se il comportamento del soggetto richiedente il rilascio della cittadinanza italiana si è ben integrato nel tessuto sociale del nostro ordinamento giuridico, ne condivide le finali-

tà e partecipa attivamente alle stesse, sia lavorando, sia non delinquendo, sia condividendo i veri valori dell'ordinamento giuridico, come scolpiti dalla nostra carta costituzionale.

Abbiamo avuto così vari casi di soggetti che, sebbene in possesso dei requisiti di base previsti dalla legge, sono stati indicati dai nostri servizi, ai quali l'Amministrazione si rivolge, come soggetti pericolosi per l'ordinamento nazionale.

La pericolosità deriva molto spesso dal cosiddetto radicalismo religioso islamico, concernente manifestazioni di interesse con tribù o associazioni religiose di tipo islamico radicale, che si propongono la cosiddetta guerra santa in tutte le loro forme, donde la pericolosità è insita nel modo stesso di essere potenziale di questi soggetti, al di là del fatto che siano incorsi in episodi di individuazione precisa di fatti pericolosi. E ciò specie di questi tempo dove la minaccia terroristica è così abbondante e frequente.

Ora, è fuori discussione che quando vi sono notizie di questo genere scatta un procedimento istruttorio negativo per il rilascio del provvedimento di cittadinanza italiana, come peraltro espressamente previsto dalla legge n. 91 del 1992, che individua appunto nella pericolosità per l'ordinamento nazionale la possibilità di negare la cittadinanza italiana ai soggetti che possono essere considerati pericolosi per la comunità nazionale. E perché ciò avvenga non è necessario che ci siano prove concrete dell'appartenenza a tali gruppi, basta in proposito che da parte dei nostri servizi vi sia una tale affermazione, essendo evidente che notizie del genere possono essere attinte dai servizi sulla base di notizie comunque ottenute, senza che vi possano essere prove, e su tale punto la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato, pur precisando che è necessario produrre la documentazione dei servizi, ha ritenuto sufficiente una tale indicazione, senza la necessità di ulteriori approfondimenti. Ciò si basa sulla notazione di fondo che la concessione della cittadinanza italiana resta sempre, nonostante la presenza degli elementi di base per richiederla, un interesse soprattutto dell'ordinamento giuridico di consentire

l'ingresso in esso di un soggetto che fino ad allora ne è stato estraneo; il che può avvenire soltanto se ricorrono le circostanze per cui può verosimilmente affermarsi che il richiedente si è perfettamente integrato nel nostro ordinamento e ne condivide i valori fondamentali, cosa che è peraltro confermata dal fatto che il soggetto che è riconosciuto cittadino italiano deve giurare di rispettare la costituzione repubblicana e difenderne i valori, il che val dire che lo stesso si è integrato radicalmente nei valori tipici del nostro ordinamento giuridico.

Ciò vale solo per i valori ordinamentali, previsti dalla costituzione, e non anche per la religione, in quanto, come è noto, nel nostro ordinamento sono ammesse tutte le religioni e i relativi culti, purché gli stessi non infrangano la normativa penale.

Pertanto, a causa della notevole immigrazione nel nostro paese di soggetti provenienti da paesi a religione musulmana, è frequente l'ipotesi che soggetti di religione diversa dalla cattolica chiedano il rilascio della cittadinanza italiana, e, non essendo la religione cattolica un valore fondamentale del nostro ordinamento giuridico che è, invece, uno Stato laico in cui sono ammesse tutte le religioni, la diversità della religione da quella cattolica, che è un connotato tradizionale del nostro ordinamento (nel senso che la maggioranza dei cittadini italiani professa la religione cattolica e il relativo culto, cionondimeno tale religione non è un requisito ordinamentale per poter essere dichiarati cittadini italiani, essendo prevista dalla nostra costituzione la pari dignità di tutte le confessioni religiose, purché non in contrasto con i valori fondamentali del nostro ordinamento giuridico.<sup>1</sup>

I casi di acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli stranieri previsti nella legge n. 91 del 1992.

La legge n. 91 del 1992 prevede alcuni casi di richiesta di acquisizione della cittadinanza italiana da parte di stranieri, allorquando si verificano alcune condizioni di base e sempre che sussista il requisito ulteriore di cui abbia-

<sup>1</sup> Si veda sul punto l'art. 8 della carta costituzionale, che dichiara che tutte le confessioni religiose hanno pari dignità di fronte alla legge.

mo detto in precedenza, e cioè il fatto che il soggetto si sia integrato a tal punto nel nostro ordinamento giuridico, dimostrando di condividere i principi e le regole dello stesso e sempre che, naturalmente, non vi siano pericoli per l'ordinamento democratico in essere.

Di queste fattispecie, le due più frequenti sono quella della residenza nel territorio della Repubblica continuativamente da almeno due anni dal momento del raggiungimento della maggiore età (e cioè dal diciottesimo anno di età) e quello del passaggio di almeno tre anni dal matrimonio con un cittadino italiano o una cittadina italiana, sempre che non sia nel frattempo intervenuto lo scioglimento degli effetti civili del matrimonio stesso e sempre che i coniugi convivano sotto lo stesso tetto.

La prima fattispecie (quella della residenza biennale nel territorio dello Stato) è una delle fattispecie più frequenti di richiesta di cittadinanza italiana da parte di stranieri extracomunitari immigrati nel nostro paese.

Essa concerne gli stranieri che hanno raggiunto la maggiore età (e cioè il diciottesimo anno di età) e che da quel momento siano ufficialmente residenti in un comune della Repubblica da almeno due anni continuativi. I due anni vanno presi in considerazione continuativamente, mentre sarebbe irrilevante una residenza biennale che non avesse una continuità temporale, in quanto la norma prevede che due anni continuativi di residenza possano concretare (almeno potenzialmente) una capacità di inserimento integrale nell'ordinamento, mentre un biennio che non abbia la continuità temporale potrebbe non determinare quella assuefazione che è necessaria per poter essere inserito nell'ordinamento giuridico italiano.

Ovviamente, la norma parla di raggiungimento della maggiore età, che è tipica di immigrati ancora minorenni, in cui il biennio inizia a decorrere dal compimento della maggiore età, ma esso non può che riferirsi anche a soggetti che entrino nel territorio dello Stato già maggiorenni, per i quali la residenza comincia a decorrere immediatamente dal momento in cui stabiliscono la loro residenza nel territorio dello Stato italiano.

La residenza deve risultare da una iscrizione anagrafica in un comune della Repubblica, per cui la stessa non può essere desunta dal fatto di trovarsi in Italia, ma da una iscrizione nei registri anagrafici di un Comune, con la conseguenza che deve trattarsi di immigrati regolari, in possesso di un permesso di soggiorno, mentre per gli irregolari non è possibile ottenere alcuna iscrizione anagrafica in un Comune italiano, ove è richiesto un permesso di soggiorno nel nostro paese.

Naturalmente, come si è specificato in precedenza, la residenza per un biennio in un Comune della Repubblica è una delle fattispecie previste dalla legge n. 91 del 1992 perché lo straniero possa richiedere la cittadinanza italiana, ma essa, se è una condizione necessaria per la suddetta richiesta, non è affatto sufficiente per la concessione della suddetta cittadinanza, in quanto occorre la dimostrazione che il soggetto si è integrato nel territorio ove si è insediato da almeno un biennio e che ne condivide i principi fondamentali, oltre al fatto di avere un reddito sufficiente, di origini legali, capace di mantenerlo in condizioni di sufficienza, e sempre che il soggetto non sia incorso in reati che ne compromettano la permanenza nell'ordinamento.

A questo proposito va rilevato che, se pure è vero che anche i cittadini italiani possono commettere dei reati e ciò nonostante non perdono solo per questo la cittadinanza italiana (salvo casi eccezionali), è pur vero che nella specie del soggetto richiedente la cittadinanza italiana si tratta di persona che intende entrare nel nostro ordinamento, per cui, una cosa è il comportamento illecito di un cittadino italiano, per il che sono previste le sanzioni penali, mentre un'altra cosa è quella di un cittadino straniero che vuole entrare a far parte del nostro ordinamento, per cui diventa rilevante il fatto della commissione di reati.

Naturalmente, bisognerà distinguere: se si tratta di reati (delitti) particolarmente gravi e dolosi, ovvero se si tratta di reati di piccola entità (contravvenzioni) ovvero di reati solo colposi, che non determinano una "voluntas ad delinquendum" e possono essere valutati

in modo non negativo. Ovviamente, quello che conta è il comportamento complessivo del soggetto richiedente la cittadinanza; anche i reati minori, se commessi con frequenza ed abitudine, possono essere correttamente interpretati negativamente ai fini della concessione della cittadinanza italiana da parte del Ministero dell'interno.

Quello che conta è, si ripete, il comportamento complessivo del soggetto nel biennio di residenza in Italia: se lo stesso non ha commesso reati, dimostra di essersi inserito nella comunità ove ha eletto la propria residenza, se lavora onestamente e guadagna il necessario per poter sostenere almeno se stesso e se non ha dato luogo a manifestazioni contrarie all'ordine pubblico e ai valori dell'ordinamento giuridico nazionale, la sua richiesta sarà accolta, altrimenti può essere, emotivamente, rigettata.

La seconda fattispecie, riguardante l'acquisizione della cittadinanza italiana, prevista dalla normativa prima richiamata che in qualche modo riguarda soggetti non in possesso originariamente dei requisiti per la cittadinanza, è quella dello straniero che contrae matrimonio con un cittadino italiano (o cittadina italiana) e dopo che tale vincolo duri continuamente per almeno tre anni. Si ritiene, infatti, che il vincolo matrimoniale (quando è serio) e la durata di tre anni di esso costituisca un elemento abbastanza significativo da parte dello straniero di volontà di entrare a far parte integrante del nostro ordinamento giuridico.

Questa fattispecie si è dimostrata, in concreto molto pericolosa, essendo molteplici i casi di soggetti che contraevano matrimonio in modo puramente fittizio con soggetti ultranovantenni, che, in cambio, di una qualche utilità economica accettavano tale modalità; il che, naturalmente dava luogo addirittura ad un tentativo truffaldino per ottenere la cittadinanza, senza che sorgessero quelle naturali condizioni di adeguamento.

Si è ovviato a tali vicende richiedendo la convivenza dei coniugi per il periodo suddetto e il fatto che il matrimonio sia in costanza al momento della richiesta della cittadinanza, senza che vi sia stato scioglimento degli effetti

civili dello stesso e che non sia stata dichiarata la separazione consensuale dei coniugi.

L'unico matrimonio valido è quello ad effetti civili (e perciò sia il matrimonio civile che quello cattolico con effetti civili). Mentre un matrimonio religioso non avrà alcun effetto, ai fini della richiesta della cittadinanza italiana-

#### CONCLUSIONI

In via conclusiva, va rilevato che la concessione della cittadinanza italiana, nel nostro attuale sistema giuridico, rappresenta pur sempre una decisione discrezionale del Ministero dell'interno, il quale, se si verificano le condizioni suddette, e cioè due anni di residenza in Italia ufficiale di soggetto maggiorenne ovvero il decorso ininterrotto di tre anni di coniugio con un cittadino italiano, deve prendere in considerazione la domanda presentata dal cittadino straniero, se vi sono tutte le condizioni previste dalla legge, mentre una inerzia sul punto sarebbe da considerare un inammissibile silenzio-rifiuto, ma ciò non significa affatto che il richiedente, in presenza dei presupposti suddetti, ha diritto alla concessione della cittadinanza italiana. Ciò si verificherà soltanto al termine del relativo procedimento istruttorio, ove il Ministero dell'interno è tenuto a valutare il grado di assimilazione dello straniero nel nostro ordinamento, con la conseguenza che la presenza di fatti che in qualche modo contrastano con i valori ordinamentali italiani si pone come elemento ostativo alla concessione della cittadinanza italiana, con l'unico onere per l'amministrazione di motivare le ragioni che danno luogo a tale diniego.

*Eugenio Mele, magistrato amministrativo, ha terminato la carriera con la qualifica di presidente di Sezione onorario del Consiglio di Stato in data 1° gennaio 2015, quando è andato in pensione in via anticipata, iscrivendosi all'Albo degli avvocati di Roma.*

*E' autore di oltre trecento pubblicazioni scientifiche nella materia amministrativistica, tra cui "La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti*

*pubblici" (VI ed.), "I contratti delle pubbliche amministrazioni" (III ed.), "Manuale di diritto degli enti locali" (II ed.), nonché di un "Manuale di diritto amministrativo". E' stato autore o presidente di moltissimi convegni ed è stato nominato più volte in posizioni di diretta collaborazione in importanti strutture amministrative.*

*E' attualmente docente titolare della cattedra di "Diritto degli enti locali" presso l'Università Niccolò Cusano di Roma.*

eumele1944@libero.it