

Relazione Avv. Francesco Boschetti

Sebbene, in tema di cittadinanza, loius solicontinui a deternere il palcoscenico del dibattito politico, si è avuto modo di parlare di un fenomeno che socialmente e demograficamente è da ritenersi ancora più rilevante, ovvero la naturalizzazione su base volontaria degli stranieri in Italia.

Come si apprende dai report statistici del Ministero dell'Interno, si è passati da n. 85.526 procedimenti definiti favorevolmente nel 2014 ai n. 122.196 del 2015 con un incremento del 42,87%, di cui n. 99.833 per residenza e n. 22.363 per matrimonio.

Per quanto riguarda la distribuzione sul territorio delle domande, le Regioni in cui si registra il maggior numero di naturalizzazioni sono quelle del Nord, con in testa Lombardia (28.761), Veneto (16.669) Emilia Romagna (14083) e Piemonte (11.302). Albania, Marocco, Romania, Perù, India, Macedonia, Bangladesh, Moldavia, Tunisia, e Pakistan sono le nazionalità più coinvolte (fonte:

http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Le_statistiche_ufficiali_del_ministero_dell_interno_ed_2017-6683776.htm).

Basta vedere la tabella che segue per comprendere l'importanza del fenomeno.

CONCESSIONI DI CITTADINANZA ITALIANA

Dati nazionali

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maschi	8.195	10.256	11.153	14.445	18.521	16.539	9.502	19.611	30.890	42.576	58.679	59.551
Femmine	11.071	25.510	27.313	25.039	21.563	23.684	11.704	27.165	34.788	42.950	63.517	60.596

Segue la situazione delle naturalizzazioni relative all'anno 2016.

CONCESSIONI DI CITTADINANZA ITALIANA PER SESSO E CLASSE D'ETA' ALLA PRESENTAZIONE

Anno 2016

Dati Regionali

REGIONI	fino a 24		25 - 29		30 - 34		35 - 39		40 - 64		65 e oltre		Totale		TOTALE
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
Piemonte	561	506	504	366	856	610	1.006	1.034	2.280	2.255	78	51	5.285	4.822	10.107
Valle d'Aosta	18	16	32	15	40	17	47	34	79	80	4	2	220	164	384
Lombardia	1.423	1.636	1.392	1.210	2.158	1.925	2.819	3.563	6.131	7.652	146	104	14.069	16.090	30.159
NORD-OVEST	2.002	2.158	1.928	1.591	3.054	2.552	3.872	4.631	8.490	9.987	228	157	19.574	21.076	40.650
Trentino Alto Adige	246	236	242	185	294	253	379	361	839	862	26	14	2.026	1.911	3.937
Veneto	830	865	707	667	1.125	1.085	1.325	1.964	2.775	3.792	64	40	6.826	8.413	15.239
Friuli Venezia Giulia	178	181	171	154	260	223	287	336	585	736	17	9	1.498	1.639	3.137
Emilia Romagna	696	766	747	582	1.103	964	1.373	1.630	2.958	3.633	73	58	6.950	7.633	14.583
NORD-EST	1.950	2.048	1.867	1.588	2.782	2.525	3.364	4.291	7.157	9.023	180	121	17.300	19.596	36.896
NORD	3.952	4.206	3.795	3.179	5.836	5.077	7.236	8.922	15.647	19.010	408	278	36.874	40.672	77.546
Toscana	460	470	499	346	779	637	872	764	1.680	1.763	69	39	4.359	4.019	8.378
Umbria	143	155	116	120	181	163	169	201	514	560	12	11	1.135	1.210	2.345
Marche	282	308	259	253	375	290	400	472	936	1.109	39	32	2.291	2.464	4.755
Lazio	357	353	347	272	645	434	844	742	2.191	1.552	86	46	4.470	3.399	7.869
CENTRO	1.242	1.286	1.221	991	1.980	1.524	2.285	2.179	5.321	4.984	206	128	12.255	11.092	23.347
Abruzzo	103	115	110	108	156	136	145	146	374	397	13	11	901	913	1.814
Molise	6	14	12	6	21	8	20	10	63	24	-	-	122	62	184
Campania	55	56	98	36	140	42	198	116	460	239	20	7	971	496	1.467
Puglia	75	81	68	61	103	65	107	77	277	237	15	16	645	537	1.182
Basilicata	16	9	14	7	25	10	26	16	41	32	1	3	123	77	200
Calabria	29	39	53	29	88	27	89	37	250	146	9	8	518	286	804
Sicilia	76	80	154	66	171	92	209	170	587	463	17	11	1.214	882	2.096
Sardegna	14	19	36	24	78	33	59	41	98	99	5	4	290	220	510
SUD E ISOLE	374	413	545	337	782	413	853	613	2.150	1.637	80	60	4.784	3.473	8.257
ESTERO	31	10	368	115	1.045	406	1.120	547	2.216	1.669	25	222	4.805	2.969	7.774
TOTALE	5.599	5.915	5.929	4.622	9.643	7.420	11.494	12.261	25.334	27.300	719	688	58.718	58.206	116.924

Data questa premessa, vanno ben distinte le due ipotesi di acquisto della cittadinanza regolate dalla legge 5 febbraio 1992 n. 91 (per matrimonio con cittadino italiano, art. 5/per residenza, art. 9).

Ai sensi dell'art. 5 della Legge n. 91 del 1992, *“Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero”*. Ricordiamo che i suddetti termini (attenzione: termini per presentare la domanda, non del procedimento amministrativo: qui, gli stranieri fanno sempre molta confusione) sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.

Requisito essenziale, per il buon esito del procedimento, è che al momento dell'adozione del decreto *“non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi”*.

La cittadinanza per matrimonio rappresenta un vero e proprio diritto soggettivo per il richiedente, a meno che non ricorrano gli elementi ostativi indicati all'art. 6 della legge n. 91/1992: *“Precludono l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'articolo 5: a) la condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III c.p.; b) 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”*.

In assenza di tali impedimenti, il riconoscimento della cittadinanza italiana ex art. 5 costituisce per la P.A. un atto di natura vincolata e non discrezionale. In ogni caso, va ricordato che ai sensi dell'art. 8, comma 2, della medesima legge, *“l'emanazione del decreto di rigetto dell'istanza è preclusa quando dalla data di presentazione dell'istanza stessa, corredata dalla prescritta documentazione, sia decorso il termine di due anni”*. Per pacifica giurisprudenza, l'interessato può esercitare detto diritto dinanzi al giudice ordinario (Cass. Civ., Sez. Unite, Sentt. 7-7-1993, n. 7441 e 27-1-1995, n. 1000; T.A.R. Lazio Sez. II Quater 28/3/07 n. 2727);

Nei casi previsti dall'art. 9 della Legge n. 91 del 1992, al contrario, la cittadinanza italiana rappresenta una “concessione”. Si tratta dunque, in tal caso, di un atto altamente discrezionale della P.A., sì che il provvedimento positivo è subordinato al positivo accertamento, da parte dell'Amministrazione stessa, dell'integrazione e meritevolezza dello straniero, sia sotto il profilo dei redditi che del rispetto delle leggi

penali e delle norme di civile convivenza (aspetti che costituiscono l'oggetto delle lunghe e intricate istruttorie presso i nostri uffici pubblici).

L'ipotesi ordinaria di naturalizzazione è quella indicata alla lettera f), secondo cui può richiedere la cittadinanza lo straniero che risiede in Italia da almeno **dieci anni**. Preciso che la residenza deve essere *legale* (cioè, oltre al fatto che deve trattarsi di residenza "anagrafica", il soggiorno deve aver rispettato le norme in materia di immigrazione) *eininterrotta*. Le altre fattispecie, per il particolare *status* giuridico del richiedente, prevedono periodi di residenza ridotti. Citiamo le più ricorrenti nella pratica: "[...] b) lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno **cinque anni** successivamente alla adozione [...] d) il cittadino di uno Stato dell'Unione Europea, se risiede legalmente da almeno **quattro anni** nel territorio della Repubblica; e) l'apolide che risiede legalmente da almeno **cinque anni** nel territorio della Repubblica".

Molto diverse sono anche le procedure di acquisto. Il riconoscimento della cittadinanza per matrimonio si richiede con istanza alla Prefettura del luogo di residenza. Il procedimento è interamente gestito dalla Prefettura, nelle cui mani si concentrano le attività di istruttoria e quella decisionale. Il decreto, infatti, viene emesso dal Prefetto. L'unica eccezione riguarda le domande presentate all'estero, laddove la domanda viene ricevuta dalla competente autorità consolare, mentre l'istruttoria vera e propria è svolta dal Ministero dell'Interno. L'atto finale è prerogativa del Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e L'Immigrazione, presso il Ministero dell'Interno.

La cittadinanza per naturalizzazione, invece, è conferita con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno. Di fatto, possiamo dire che è il Ministero dell'Interno l'organo che decide. Si delinea quindi un procedimento "bifasico", dove l'istruttoria è di pertinenza della Prefettura del luogo di residenza dell'istante, mentre la decisione è riservata al Ministero dell'Interno.

Ricordo che da qualche anno le domande volte all'acquisto della cittadinanza italiana (sia per matrimonio che per residenza, sia dall'Italia che dall'estero) si presentano esclusivamente in forma telematica, attraverso il portale web messo a punto dal Ministero dell'Interno.

Il termine per la conclusione dei procedimenti inerenti la cittadinanza italiana è fissato dalla legge in giorni 730 (art. 3 del d.P.R. 362/1994); dunque, prima di tale termine, non vi è un obbligo giuridico dell'Amministrazione a definire l'istanza. Nel legale

decorso del procedimento, l'interessato, anche tramite un avvocato, potrà inviare solleciti e atti diretti a controllare lo stato della pratica, ma non diffide ad adempiere, le quali presuppongono che l'Amministrazione versi in uno stato di inadempimento. L'obiettivo primario, in questa fase, è la salvaguardia del diritto a vedere decisa la propria domanda di cittadinanza entro il termine di legge. Tale diritto, purtroppo, viene sistematicamente violato. Causa è certamente l'eccessiva mole di domande che la nostra Amministrazione, anche per ragioni di organico, non riesce a gestire in modo efficiente; così, l'interessato può scegliere due strade: la migliore è il ricorso al Tar contro il silenzio-inadempimento (è sempre competente il Tar del Lazio), che ovviamente presuppone il patrocinio di un avvocato.

Il ricorso al Tar è l'unico rimedio previsto positivamente dalla legge per combattere l'inerzia dell'amministrazione (art. 31 del codice del processo amministrativo: *“(1) Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. (2) L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento [...]”*). Il ricorso genera un meccanismo di forte pressione per l'Amministrazione, che ha tutto l'interesse a concludere il procedimento prima dell'udienza, affinché il Tar dichiari la “sopravvenuta carenza di interesse”, e dunque, l'improcedibilità del ricorso: il beneficio, chiaramente, consiste nell'evitare qualsivoglia rischio di condanna al pagamento delle spese processuali. Di contro, diffide e solleciti non creano particolari meccanismi di pressione, né per l'Amministrazione, né per i singoli funzionari inadempienti. Non vi è alcun obbligo di risposta, e di fatto, quando il Ministero risponde, si limita ad inviare pec dal contenuto standardizzato, stile “copia e incolla”.

Nel corso della relazione, si ha avuto modo di parlare di altre importanti questioni connesse alla cittadinanza, in particolar modo della “cancellazione anagrafica”, che può rappresentare uno scoglio insormontabile per l'aspirante cittadino. L'interruzione della residenza, infatti, preclude la possibilità di presentare domanda di cittadinanza, posto che l'art. 9, legge n. 91/1992, quando prevede il periodo minimo di residenza, si esprime così: *“...che risiede legalmente da almeno...”*. Secondo il tenore della norma, quindi, eventuali periodi di residenza maturati nel passato non hanno alcun rilievo: il periodo di residenza legale deve persistere al momento della presentazione dell'istanza e si conteggia a ritroso.

Gli stranieri, nella prassi, vengono cancellati dall'anagrafe della popolazione residente o perché dichiarati "irreperibili", oppure perché non ottemperano all'obbligo di rinnovare la dichiarazione di dimora abituale. Il primo caso è solitamente frutto del "girovagare" di tanti stranieri, che vittime anch'essi della disoccupazione in Italia si avventurano altrove, abbandonando la propria residenza per lunghi periodi. Il Comune di residenza, attivato dal proprietario di casa, dall'inquilino subentrante nel contratto di affitto, o anche d'ufficio, avvia il procedimento di irreperibilità: eseguiti più accertamenti intervallati nel tempo, nell'arco di un anno, con esito negativo, lo straniero viene dichiarato irreperibile.

La seconda ipotesi è quella prevista all'art. 11, comma 1, lettera c) del D.p.R. n. 223 del 1989, per il quale il cittadino straniero può essere cancellato dall'anagrafe della popolazione residente "*per mancato rinnovo della dichiarazione di dimora abituale*". Il comma 3° dell'art. 7 del suddetto D.p.R., infatti, stabilisce l'obbligo per i cittadini stranieri iscritti all'anagrafe di rinnovare la dichiarazione di dimora abituale nel comune entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno. Si tratta di un adempimento che raramente gli stranieri conoscono: in sostanza, colui che provvede a rinnovare il permesso di soggiorno è tenuto altresì a rinnovare la dichiarazione di dimora abituale nel comune di residenza.

Quale che sia il motivo, con la cancellazione anagrafica il numero di anni di residenza in Italia dello straniero tornano a "zero", perché la residenza deve essere continua e ininterrotta, e la cancellazione anagrafica, per l'appunto, interrompe la residenza. Riguardo alla gravità del pregiudizio, immaginate lo straniero che viene cancellato dall'anagrafe dopo quasi 10 anni di residenza, e che di colpo, dall'idea di presentare la domanda di cittadinanza da lì a poco, si ritrova a dover aspettare di nuovo 10 anni. Per cercare di riparare, l'interessato – per lo più assistito da un legale – dovrebbe anzitutto verificare se il provvedimento di cancellazione presenta vizi formali e/o di procedura. Si tratta, pertanto, di presentare un'istanza di accesso agli atti del procedimento amministrativo ex legge n. 241/1990. In assenza di vizi formali, si dovrà necessariamente documentare la permanenza dello straniero in Italia nel periodo dell'interventiva cancellazione. Va ricordato, infatti, che l'art. 3, comma 2, del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 - il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente - stabilisce che "*Non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata*". Le iniziative possibili sono dunque una specifica istanza al Comune, affinché si provveda, in autotutela, alla

revoca del provvedimento di cancellazione. In caso di rigetto, resta la via del giudice ordinario.

Come abbiamo potuto vedere, la cittadinanza è una materia che s'interseca con numerose branche del diritto: a parte il diritto anagrafico, viene in evidenza il diritto penale, con l'istituto della "riabilitazione" art. 178 c.p., che *"estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna [...]"*, il cui rilievo è fondamentale nelle domande di cittadinanza per matrimonio, posto che ai sensi dell'art. 6, comma 3, legge n. 91/1992, *"La riabilitazione fa cessare gli effetti preclusivi della condanna"* in relazione alle suddette istanze.

Per approfondimenti in materia di cittadinanza può essere visitato il sito web dell'Avvocato Francesco Boschetti: <https://avvocatoimmigrati.it>