

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2022

Data: 6 dicembre 2022

***Acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio e morte del “coniuge”
nella sent. cost. n. 195 del 2022****

di Alessio Rauti – Ricercatore confermato di Diritto costituzionale e docente di Diritto costituzionale dell’immigrazione nell’Università Mediterranea di Reggio Calabria

TITLE: The acquisition of citizenship by marriage and the death of the “spouse” in the constitutional Court judgment no. 195 of 2022

ABSTRACT: L’attuale formulazione dell’art. 5, c. 1, della legge n. 91/1992 impedisce l’acquisto della cittadinanza per matrimonio nel caso in cui si verificano dopo la presentazione della domanda eventi che determinano la fine dell’unione coniugale. La questione affrontata dalla Corte nella sent. n. 195 del 2022 riguarda proprio l’incostituzionalità di un tale automatismo ove determinato dalla sopravvenienza della morte del coniuge, caso nel quale, come concordano i giudici costituzionali, la fine del rapporto, per il suo carattere fisiologico, è del tutto sottratta alla volontà e al dominio dello straniero richiedente. L’analisi della decisione consente, tuttavia, di rilevare come persistano diversi dubbi di costituzionalità anche sull’effetto ostativo derivante in automatico dal sopraggiungere delle altre cause di cessazione del rapporto indicate nell’art. 5.

The current wording of art. 5, c. 1, of the law n. 91/1992 prevents the acquisition of citizenship by marriage where events that determine the end of the marital union occur after the submission of the application. The question addressed by the Court in sent. n. 195 of 2022 concerns precisely the unconstitutionality of such automatism when determined by the occurrence of the death of the

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Italian citizen spouse, a case in which, as the constitutional judges agree, the relationship is physiologically broken and its end is completely removed from the will and the domain of the applicant foreigner. The analysis of the decision allows, however, to detect how various doubts of constitutionality persist also on the hindering effect resulting automatically from the other causes of termination of the relationship indicated in art. 5.

KEYWORDS: Acquisto della cittadinanza per matrimonio; Legge n. 91/1992; Stranieri; Corte costituzionale; Unione civile; Acquisition of citizenship by marriage; Law no. 91/1992; Foreigners; Constitutional Court; Civil union

SOMMARIO: 1. La concessione della cittadinanza italiana per matrimonio. Un primo inquadramento. – 2. Le questioni sollevate dal giudice *a quo*, l'individuazione dell'interesse in gioco e il problema degli "elementi costitutivi" del diritto. – 3. La motivazione della Consulta, fra *ratio* dell'art. 5 della l. n. 91 del 1992 e specificità del caso. Solo alla morte... c'è rimedio? – 4. Gli altri casi: dagli "indici indiretti" all'automatismo *iuris et de iure*. Una motivazione che non convince pienamente. – 5. La morte del "coniuge" cittadino italiano in caso di *unione civile*.

1. La concessione della cittadinanza italiana per matrimonio. Un primo inquadramento

La modalità di acquisto della cittadinanza italiana *per matrimonio* presenta, sotto diversi aspetti, una spiccata peculiarità, accentuata dall'art. 1, c. 11, della l. n. 94 del 2009 che ha reso in parte più rigorosi i requisiti di accesso rispetto all'originaria formulazione dell'art. 5 della l. n. 91/1992¹.

Innanzitutto, tale criterio non prevede come elemento indispensabile il legame del coniuge straniero con il territorio *italiano* attraverso la *residenza legale* protratta per un determinato periodo

¹ Secondo l'originaria versione, «Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana quando risiede legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio, se non vi è stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e se non sussiste separazione legale». Nell'attuale testo, invece, il periodo di tempo richiesto in caso di residenza del coniuge straniero in Italia viene innalzato a due anni, pur prevedendosi per la prima volta che entrambi i termini temporali (per la residenza all'estero o in Italia) siano ridotti della metà in caso di figli. Sull'acquisto della cittadinanza per matrimonio, v. almeno L. OLIVETTI, P. BONETTI, *Acquisto della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con un cittadino italiano*, 18 febbraio 2012, in *Asgl.it.*; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *L'acquisto della cittadinanza per matrimonio: attuale disciplina e prospettive*, in *NGCC*, n. 10/2017, 1427 ss.

di tempo. Si badi: un tale eventuale collegamento continua a costituire la condizione principale tratteggiata dal legislatore e conserva una rilevanza non secondaria nello schema generale della fattispecie, al punto da determinare addirittura la riduzione di un terzo dei termini temporali necessari per la presentazione della domanda (non tre, ma due anni, anche qui ridotti della metà in presenza di figli)². Tuttavia, mentre la finalità di evitare matrimoni *di comodo* presupporrebbe a grandi linee l'instaurazione di un effettivo rapporto coniugale – ancorché non parrebbe di per sé ostativa, secondo la giurisprudenza, la separazione di fatto, almeno fin quando ad essa non faccia seguito una delle cause impeditive elencate nell'art. 5³ – il legame col territorio “italiano” rimane un'eventualità, al punto che entrambi i coniugi potrebbero risiedere in Paese diverso dall'Italia.

In definitiva, il dato minimo e comune alle due fattispecie – residenza in Italia o all'estero – è che il periodo di tempo (che deve decorrere ai fini dell'acquisto della cittadinanza dal momento del matrimonio) risulti preordinato a “selezionare” i legami di coniugio caratterizzati almeno da una durata minima per stabilizzare l'unione o, visto da un'altra prospettiva, per renderne meno probabile il carattere fittizio.

² Anche l'art. 5 pone dunque il problema di definire il concetto di residenza *legale* ai fini dell'acquisto della cittadinanza. In particolare, in base all'art. 1, c. 2, lett. a), del regolamento di esecuzione della legge n. 91 (d.P.R. n. 572/1993) deve considerarsi «legalmente 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». Senonché, a differenza della regolarità del soggiorno, il requisito dell'iscrizione anagrafica – che pone un problema di “continuità” ai fini dell'acquisto della cittadinanza – non è richiesto direttamente dalla legge n. 91, che sembra invece presupporre il concetto di residenza come “dimora abituale” (art. 43 c.c.), dovendosi dunque sospettare l'illegittimità della norma regolamentare. Sul punto, anche in relazione alla norma del decreto sicurezza che impediva l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo – annullata dalla Corte con la sent. n. 186/2020 – sia consentito rinviare al nostro *La decisione sulla cittadinanza. Fra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020, spec. 174 ss., ma v. pure P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza*, in AA.VV., *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza italiana*, a cura di G. Santoro, Roma 2021, 11 ss., che auspica quantomeno la possibilità di addivenire ad una sentenza interpretativa di rigetto con la quale la Consulta conduca l'amministrazione e gli interpreti ad «abbandonare l'automatismo del diniego (o, secondo altri, dell'irricevibilità) in favore di una soluzione caso per caso nelle ipotesi in cui un pur considerevole periodo di continuità anagrafica sia stato talvolta ed in modo non così significativo interrotto» (p. 21). Sul diritto all'iscrizione anagrafica come «corollario della libertà di soggiorno» ed elemento del diritto all'identità personale, cfr. G. D'AMICO, *La libertà “capovolta”. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Napoli 2020, 160 ss. In tema, v. pure C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, Napoli, 2021, 340 ss.

³ In tal senso, per Cass. civ., sez. I, sent. n. 4819 del 24 febbraio 2020, «La separazione di fatto (...) non costituisce condizione ostativa all'acquisto della cittadinanza italiana mediante matrimonio con un cittadino italiano. La separazione di fatto e la separazione personale dei coniugi non sono fattispecie tra loro assimilabili» (ma in tal senso, v. già Cass. civ., sez. I, sent. n. 969/2017). Va tuttavia ricordato come sul requisito della coabitazione/convivenza, la giurisprudenza non sia stata affatto concorde nel tempo.

La riduzione del termine temporale in caso di residenza in Italia del coniuge straniero sembra invece valorizzare le più ampie esigenze di integrazione nella società italiana che il *medium soli* dovrebbe agevolare. In realtà, la rilevanza di tale collegamento è stata ridimensionata proprio con l'intervento legislativo del 2009, la cui maggiore severità ha riguardato, paradossalmente, *solo* questo caso (restando invece inalterato il periodo di tre anni in caso di residenza all'estero). In aggiunta, va ricordato come l'onere per il coniuge straniero di attestare la necessaria conoscenza della lingua italiana attraverso una certificazione B1 non comporta affatto che lo stesso risieda in Italia⁴.

A tale certificazione ed al decorso del periodo di tempo dal matrimonio si aggiunge la necessaria presentazione di un'apposita istanza, escludendosi dunque qualsiasi automatismo acquisitivo dello *status civitatis*⁵. I tre fattori appena richiamati contribuiscono a marcare ulteriormente la distanza fra lo *ius connubii* e lo *ius sanguinis* – in base al quale il legame di figliolanza del nato o dell'adottato minore con il cittadino italiano è condizione sufficiente per divenire cittadini⁶ – ancorché i due criteri condividano lo scopo di facilitare la concreta dinamica familiare ancorando ad uno specifico legame di parentela (*ius sanguinis*) e di affinità (*ius connubii*) l'acquisto della cittadinanza italiana.

Nette sono altresì le differenze rispetto al percorso di naturalizzazione per residenza.

⁴ Il requisito, previsto dall'art. 9, c. 1, della l. n. 132/2018, non opera per le domande presentate prima della sua introduzione. Inoltre, la sua verifica «non dipende dalla valutazione discrezionale della PA, bensì dal possesso del titolo di studio» e la sua mancanza non può essere «affermata da un dipendente del Ministero dell'interno cui non compete tale valutazione» (Trib. Brescia, ord. 1.2.2022). Inoltre, ai sensi dell'art. 9, c. 1., del Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998, d'ora in poi "T.U. imm."), i richiedenti non sono tenuti ad attestare il possesso di tale certificazione qualora abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del T.U. o siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del medesimo testo unico.

⁵ È il caso di ricordare come solo con la l. n. 123/1983 sia stato cancellato il meccanismo previsto dall'art. 10, c. 2, della l. n. 555 del 1912, consistente nell'acquisto automatico della cittadinanza italiana da parte della moglie straniera di cittadino italiano, espressione della cultura patriarcale sottesa alla necessaria e completa sovrapposizione fra unità familiare e unità *politica* (con riguardo allo *status civitatis*) della famiglia.

⁶ Del resto, rispetto allo *ius sanguinis* avrebbe poco senso prescrivere un tale requisito, sia in ordine al "consolidamento" del rapporto familiare, sia in vista dell'"integrazione" sociale del soggetto, atteso che finirebbe nella maggior parte dei casi per riferirsi a neonati (e tendenzialmente a minori in tenera età nel caso di adozione di minore), sia, infine, perché, a differenza dello straniero che contrae matrimonio con un cittadino italiano, si presume che il minore nato o adottato da un cittadino italiano possa risultare nel tempo, in un certo senso, adeguatamente "recettivo" di una cultura inclusiva ed aperta alla convivenza che dovrebbe caratterizzare una famiglia di cittadini italiani. In altri termini, è la famiglia a fare da "incubatrice" al "nuovo" cittadino per la vita in società.

A fronte dell'ampia discrezionalità che caratterizza in quest'ultimo caso la decisione amministrativa, la domanda di acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio può invece essere rigettata unicamente in presenza di una condanna per i delitti previsti dall'art. 6, c. 1, lett. *a*) e *b*)⁷, cui si aggiunge la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti la sicurezza della Repubblica [lett. *c*)], i quali potrebbero far riemergere un ampio margine valutativo (del Ministro dell'Interno), sui cui limiti si ritornerà più avanti. Inoltre, ai sensi del terzo comma dell'art. 6, la riabilitazione fa venir meno l'effetto ostativo legato alla condanna per i reati ivi previsti.

In realtà, talvolta sono singolari prassi amministrative a marcare discutibili differenze. Si pensi all'"uso" delle condanne per i medesimi reati di cui all'art. 6 – anche se commessi in un remoto passato – come cause che impediscono di fatto la naturalizzazione per residenza, senza tuttavia, al contempo, riconoscere adeguata rilevanza alla riabilitazione del condannato, istituto che, ai sensi dell'art. 179 c.p., presuppone non solo il decorso di tre anni dal momento in cui la pena è stata eseguita o estinta, ma anche la buona condotta del riabilitato⁸.

⁷ Quanto alla lett. *a*), si tratta di delitti contro la personalità internazionale dello Stato (artt. 241-275 c.p.), contro la personalità interna dello Stato (artt. 276-293 c.p.) e contro i diritti politici del cittadino (art. 294 c.p.). La lett. *b*), invece, fa riferimento alla condanna per un delitto non colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione o 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.

⁸ Su tale questione, in una pronuncia il Consiglio di Stato, accogliendo il ricorso, aveva affermato che spetta al Ministero dell'interno rivalutare se il comportamento del richiedente che ha dato vita al fatto ostativo sia concretamente un indice di una non compiuta integrazione nella comunità nazionale o se, al contrario, simile comportamento, tenuto conto, nel complesso, «dell'entità della violazione oltre che della sua condotta di vita, della sua permanenza sul territorio nazionale, dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa e di tutti gli elementi ritenuti rilevanti a tal fine, non debba reputarsi insufficiente a denotare quella mancata adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico che preclude il rilascio della cittadinanza» (sent. n. 3122/2019; in senso analogo, v. sentenza n. 1837/2019). L'importanza di tale apertura viene confermata anche dalla circostanza per cui nella vicenda *de qua* era intervenuta non la riabilitazione, ma l'estinzione del reato, che, a differenza della prima, non presuppone il ravvedimento dell'interessato. La posizione del Collegio risulta però più severa nella successiva sent. n. 7122/2019, nella quale il Collegio mostra di accordare particolare peso all'asserita, maggiore gravità, in quel caso, del fatto ostativo. Affinando una sorta di peculiare combinato disposto, i giudici di Palazzo Spada valutano gli elementi positivi dell'art. 9 e l'assenza dei reati – o la sopravvenuta riabilitazione – previsti dall'art. 6 come requisiti *necessari ma non sufficienti* e tali, quindi, da non integrare una presunzione di idoneità al conseguimento dello *status* di cittadino italiano. In particolare, per il Collegio la riabilitazione non può determinare un automatismo, perché la valutazione dell'amministrazione si muove su un piano diverso da quello del giudizio penale. Il rischio, però, è che ci si spinga in tal modo fino a legittimare presunzioni assolute di segno contrario ed a senso unico, consentendo *sempre* all'amministrazione di accordare rilevanza decisiva alla condanna per il compimento di uno dei reati dell'art. 6 – ancorché non espressamente richiamati dall'art. 9 in tema di naturalizzazione per residenza – e relegando la sopravvenuta riabilitazione ad elemento marginale. Al contrario, proprio la necessità di valutare la personalità del ricorrente ed i suoi legami sociali dovrebbe indurre, ai fini della naturalizzazione per residenza, a ritenere che la

Senonché, con l'evidente finalità di combattere il fenomeno dei matrimoni fittizi, le ricordate modifiche intervenute nel 2009 hanno reso più restrittivi i requisiti anche sotto un altro profilo. L'art. 5, c. 1, della legge n. 91 stabilisce, infatti, che il coniuge straniero o apolide può acquistare la cittadinanza, purché in possesso dei requisiti prima ricordati, solo se, *al momento dell'adozione del decreto del Ministro dell'Interno* (ex art. 7, c. 1), non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. In altri termini, da un lato, chi è nelle condizioni di presentare la domanda, avendo maturato i requisiti temporali, deve ritenersi parte di un legame familiare sufficientemente consolidato. Dall'altro lato, questo non è sufficiente, assistendosi ad una sorta di *ultrattività dei requisiti*.

L'approccio di "sospetto" del legislatore si traduce così in una previsione che, qualificando allo stesso modo eventi che possono avere cause eterogenee, introduce di fatto un pesante e sproporzionato elemento temporale aleatorio, tenuto conto che tra i diversi, possibili motivi di interruzione di un legame di coniugio alcuni non sono certo riconducibili alla volontà del coniuge straniero (es. la morte del coniuge cittadino italiano).

Il peso dell'alea cresce, poi, in presenza di procedimenti dai tempi molto lunghi. Sul punto, l'art. 14, c. 2, del "decreto sicurezza" n. 113 del 2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 132/2018, aveva addirittura elevato il termine di definizione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio – così come di acquisto per naturalizzazione – a quarantotto mesi dalla presentazione della domanda. A seguito dell'ulteriore modifica apportata dall'art. 4, c. 5, del d.l. n. 130/2020, convertito dalla l. n. 173/2020, il termine ora previsto dall'art. 9-ter della legge sulla cittadinanza, pur "ridotto" a ventiquattro mesi, prorogabili fino ad un massimo trentasei, rimane nondimeno eccessivamente lungo, anche alla luce del fatto che la proroga è sostanzialmente nella piena disponibilità dell'amministrazione.

riabilitazione, attestandone il pieno ravvedimento, impedisca quantomeno di fondare il giudizio di pericolosità o di inidoneità del richiedente sui soli reati ai quali la stessa si riferisca, ferma restando l'eventuale rilevanza di *altri* elementi. Sulla necessità di tale parificazione, anche al fine di evitare violazioni del diritto dell'Unione per discriminazioni ai danni dei cittadini UE e degli stranieri lungo-soggiornanti, cfr. B. NASCIMBENE, *Cittadinanza. Le modifiche mancate*, in AA.VV., *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, a cura di M. Giovannetti e N. Zorzella, Pisa, 2021, spec. 43 s. Peraltro, in tal senso disponeva anche l'art. 6, c. 3, del progetto di legge AC105, presentato nella XVIII legislatura.

Infine, va ricordato che il d.l. n. 113/2018 ha pure abrogato l’opportuna forma di silenzio-assenso prevista dall’art. 8, c. 2, della legge n. 91 per l’acquisto della cittadinanza per matrimonio – da ritenersi non estesa alle domande di naturalizzazione (cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 1891/2009) – che precludeva l’emanazione del decreto di rigetto qualora dalla data di presentazione dell’istanza, corredata di prescritta documentazione, fosse decorso il termine di due anni.

Il complesso delle modifiche intercorse contribuisce a spiegare il dato statistico secondo cui ormai da tempo il criterio legato al matrimonio ha cessato di essere quello principale di acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri. Il *trend* appare più che consolidato: basti pensare al fatto che, in base ai dati Istat, nel 2018 hanno acquistato la cittadinanza tramite residenza 39.453 stranieri, a fronte dei 24.160 che l’hanno richiesta e ottenuta a seguito di matrimonio. Nel 2020, ultimo anno consultabile, il rapporto è addirittura più netto: 66211 contro 14044. Senonché, al netto della necessità di impedire i matrimoni fittizi, se si considera anche la carenza di criteri di *ius soli* temperato e di *ius culturae*, il ricorso massiccio al criterio di naturalizzazione per residenza produce, come evidenziano i dati, anche un innalzamento sensibile dell’età media degli stranieri che soddisfano i requisiti per divenire “nuovi” cittadini, fattore che può pesare non poco sul progetto di convivenza sociale e sulle modalità con le quali viene a maturarsi la loro piena integrazione⁹.

2. Le questioni sollevate dal giudice *a quo*, l’individuazione dell’interesse in gioco e il problema degli “elementi costitutivi” del diritto

La recente sentenza cost. n. 195 del 2022 si inserisce nel quadro normativo fin qui descritto a grandi linee, originando da un giudizio di fronte al Tribunale ordinario di Trieste, sezione civile, in cui una cittadina ucraina, dopo aver sposato un cittadino italiano, si era vista dichiarare improcedibile la sua domanda di acquisto della cittadinanza italiana *iure connubii*, inoltrata dopo aver mantenuto la residenza per due anni in Italia successivamente alle nozze, in quanto nelle more del procedimento di definizione dell’istanza era sopravvenuto il decesso del coniuge e, dunque, lo scioglimento del matrimonio.

⁹ Si rinvia nuovamente al nostro *La decisione sulla cittadinanza*, cit., 149 ss.

Il rimettente, dopo aver ritenuto non esperibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5 della l. n. 91, solleva una questione volta ad ottenere una pronuncia manipolativa di tipo riduttivo (con effetto ampliativo dell'accesso alla cittadinanza italiana), dichiarativa dell'illegittimità di tale disposizione «nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative del riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte sopravvenuta del coniuge del richiedente in pendenza dei termini previsti dalla legge per la conclusione del relativo procedimento».

Il *focus* dell'argomentazione del rimettente è individuato nella presunta violazione dell'art. 3 Cost., anche in relazione ad altre disposizioni della Carta.

Segnatamente, avuto riguardo pure agli artt. 111 e 24, l'attuale normativa sembra determinare una irragionevole disparità di trattamento rispetto ai titolari di diritti che possono farsi valere direttamente in via giurisdizionale per i quali vale invece il principio di retroattività degli effetti della pronuncia al momento della domanda e, dunque, è sufficiente che sussistano *in quel momento* i presupposti legislativi. In breve: assurgerebbe surrettiziamente ad un limite all'accertamento giurisdizionale del diritto.

Risulterebbe inoltre pregiudicato il principio di buon andamento della pubblica amministrazione enunciato nell'art. 97 Cost., in quanto il riconoscimento della posizione giuridica dell'individuo verrebbe pregiudicato dalla durata del procedimento amministrativo.

Infine, si censura il vizio di *irragionevolezza intrinseca* della norma, derivante dalla scelta del legislatore di riconnettere al decesso del coniuge cittadino italiano la medesima conseguenza ostativa derivante da altre situazioni ivi elencate (separazione personale, annullamento, cessazione degli effetti civili e scioglimento del matrimonio) che tuttavia, a differenza del primo, sono riconducibili alla sfera di volontà e al dominio del richiedente. In questo modo, si finirebbe per subordinare irragionevolmente il riconoscimento del diritto ad una circostanza del tutto aleatoria estranea alle ragioni sottese al riconoscimento del diritto stesso e, comunque, avulsa dall'obiettivo di evitare matrimoni preordinati al solo acquisto della cittadinanza.

Le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione meritano alcune brevi considerazioni.

Innanzitutto, se appare condivisibile l'asserita impossibilità di esperire con successo un'interpretazione conforme a Costituzione – che la disposizione oggettivamente impediva per la sua chiara natura non polisemica – risulta invece controintuitiva l'affermazione radicale per cui *tutte* le altre cause ostative previste dall'art. 5, c. 1, siano *certamente* legate alla sfera di volontà e al dominio del richiedente. In realtà, nell'ordinanza di rimessione il giudice rimettente si muove su un

piano più generale, sottolineando come in questi casi sia determinante pur sempre la “scelta dei coniugi” (indifferentemente, di entrambi o di uno solo). In altri termini, partendo dall’idea che la norma *de qua* risponda alla *ratio* di scoraggiare i matrimoni fittizi, sembra derivarne per il remittente la sola differenza fra la morte del coniuge cittadino e qualsiasi altro evento genericamente legato alla loro volontà che incida sulla tenuta del vincolo. Tuttavia, in questo modo il richiedente dovrebbe sopportare fino alla definizione del procedimento addirittura l’alea legata all’eventuale separazione personale o del divorzio (ma non solo) per tradimento da parte del coniuge cittadino italiano in quanto, in tesi, anche tale ipotesi dimostrerebbe il carattere fittizio del legame coniugale.

Semmai, la vera differenza risiede, potrebbe dirsi, nel diverso regime della prova: mentre si presume ragionevolmente che, al di là di casi particolari, il decesso del coniuge cittadino italiano non sia stato l’oggetto o l’obiettivo di alcuna predeterminazione – salvo l’eventuale onere di dimostrare l’avvenuto compimento di un vero e proprio *reato* in tal senso – tutte le altre ipotesi richiederebbero una valutazione specifica sulla situazione concreta. Ma, come si dirà meglio più avanti, ferma restando l’evidente estraneità della morte del coniuge cittadino alla sfera di volontà dello straniero richiedente, proprio una tale distinzione induce a ritenere comunque illegittima, per gli altri casi, la permanenza di insuperabili automatismi legislativi.

In secondo luogo, per quanto il giudice *a quo* abbia opportunamente “ricucito” la questione sui precisi lineamenti del caso concreto, la censura legata agli artt. 111 e 24 Cost. presenta una vocazione espansiva difficilmente delimitabile. In altri termini, ove si riconosca l’esistenza, in questo caso, di un diritto soggettivo – questione sulla quale si ritornerà più avanti – acquista un valore generale il principio per cui la durata del procedimento non può riverberarsi a danno della domanda di accertamento del diritto stesso. In tal senso, i presupposti costitutivi per la rivendicazione di tale diritto dovrebbero sussistere *al momento della domanda* e non necessariamente anche al termine del procedimento amministrativo.

Non sorprende, tuttavia, che l’Avvocatura dello Stato argomenti in senso nettamente contrario all’accoglimento della *specifica* questione, in quanto determinerebbe una sorta di asimmetria *generale*. Segnatamente, si rimarca come l’art. 5 sia diretto non a tutelare un autonomo e personale interesse dello straniero a ottenere la cittadinanza per matrimonio, ma ad offrire a questi uno speciale rafforzamento della sua posizione *in quanto sposato con un cittadino italiano*. Il che dimostrerebbe come *in tutti i casi* l’esistenza del nucleo familiare dovrebbe considerarsi un

«elemento costitutivo del *diritto o interesse legittimo* alla naturalizzazione *ex art. 5*»¹⁰, la cui mancanza sopravvenuta alla presentazione della domanda – e prima della chiusura del procedimento – determinerebbe non il rigetto dell’istanza ma la definitiva interruzione della procedura di naturalizzazione.

La memoria dell’Avvocatura conferma come la questione in sé, più limitata e riguardante la sola vicenda della morte sopravvenuta del coniuge cittadino italiano, risulti strettamente intrecciata a due problematiche più ampie: la c.d. ultrattività dei requisiti positivi e la qualificazione della situazione giuridica del richiedente. Su di esse, come si vedrà di qui a un momento, anche la pronuncia della Consulta si mostra invero poco persuasiva.

3. La motivazione della Consulta, fra ratio dell’art. 5 della l. n. 91 del 1992 e specificità del caso. Solo alla morte... c’è rimedio?

Nel ricostruire la *ratio* generale dell’art. 5, i giudici costituzionali ritengono che lo *ius connubii* sia diretto ad offrire allo straniero o all’apolide «un modo di acquisto della cittadinanza agevolato rispetto ai meccanismi concessori, sul *presupposto* della sua appartenenza a una comunità familiare, fondata sul vincolo matrimoniale con un cittadino italiano»¹¹. In particolare, secondo la Corte, la modifica introdotta nel 2009 ha posto l’accento «oltre che sull’atto del matrimonio, sulla partecipazione a un nucleo familiare, protratta per un lasso di tempo». Questi costituiscono i requisiti *positivi* – cui si aggiungono quelli *negativi* previsti dall’art. 6 della legge – di una fattispecie in cui, per così dire, il legame familiare rileva non solo come *atto* ma anche come *processo storico*.

Senonché, per il Giudice delle leggi, a differenza di quanto sostenuto dall’Avvocatura, tali requisiti rilevano già al momento della presentazione dell’istanza in quanto «elementi costitutivi del diritto, che presuppone l’attualità del rapporto coniugale». Tuttavia, la pretesa distanza fra le due ricostruzioni si mostra più apparente che reale. Difatti, da un lato, è certamente condivisibile che per la Corte il richiedente debba essere in possesso dei requisiti già al momento della presentazione

¹⁰ Cfr. § 6.1 *Ritenuto in fatto* (nostri i c.vi).

¹¹ Cfr. § 6 *Cons. dir.* (nostro il c.vo).

della domanda, visto che, altrimenti, si dovrebbe ritenere possibile invocare «il riconoscimento di un diritto non ancora integrato in tutti i suoi presupposti costitutivi», ad esempio laddove al momento della presentazione dell'istanza sussista la separazione legale e poi sopraggiunga la riconciliazione prima della definizione del procedimento.

Tuttavia, è fin troppo ambigua l'espressione per cui «il diritto presuppone l'attualità del rapporto coniugale», la quale, non casualmente, consente alla Consulta di affermare, allo stesso tempo, che gli "elementi costitutivi" risultano, per così dire, "fissati" alla presentazione della domanda e che, tuttavia, la loro carenza sopraggiunta alla presentazione dell'istanza si traduce *comunque* in una causa ostativa al riconoscimento del diritto stesso.

Quanto ai vizi denunciati, la Consulta decide di pronunciarsi unicamente sull'asserita irrazionalità intrinseca dell'art. 5, argomentata rispetto ad entrambi i modi – rispettivamente: dell'Avvocatura e del giudice *a quo* – di ricostruirne la *ratio*.

Secondo l'Avvocatura, essa consisterebbe «nella scelta di far gravare sull'istante il rischio del venir meno dei presupposti costitutivi del diritto nella pendenza del procedimento, al fine di garantire l'attualità dell'appartenenza al nucleo familiare dello straniero (o dell'apolide), al momento dell'attribuzione della cittadinanza». Rispetto a tale scopo, per la Corte è irragionevole pretendere l'attualità dell'appartenenza al nucleo familiare al momento dell'adozione del decreto, che equivarrebbe a «porre a carico di chi ha già maturato i presupposti costitutivi del diritto al riconoscimento della cittadinanza un'alea che gli è totalmente estranea, che sfugge alla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto alla cittadinanza».

La morte è, in questo senso, un evento che «spezza fisiologicamente il legame giuridico» sotteso al matrimonio e impedisce la prosecuzione di un rapporto comunque continuato anche dopo la presentazione della domanda, fino a quando possibile. E l'irragionevolezza diviene ancor più evidente laddove sussista finanche un nucleo familiare attuale costituito dal coniuge rimasto vedovo con gli eventuali figli nati o adottati dai coniugi.

Ad identica conclusione perviene il Collegio rispetto all'«altra ipotetica *ratio*» – prospettata questa volta dal giudice *a quo* – ovvero l'obiettivo di scoraggiare usi strumentali del matrimonio quale strumento finalizzato al solo scopo di conseguire la cittadinanza. La Corte ricorda come non esistano nella disciplina sulla cittadinanza norme analoghe a quelle del T.U. imm. (artt. 29, c. 9, e 30, c. 1 bis) che prescrivono il rigetto della domanda di ricongiungimento familiare – e, laddove sia già accolta, la sua immediata revoca – qualora sia accertato che al matrimonio non sia seguita

l'effettiva convivenza, salvo che dallo stesso sia nata prole¹². In mancanza di analoga disciplina nella legge sulla cittadinanza, i giudici costituzionali sottolineano come potrebbe ritenersi che il legislatore, richiedendo il possesso dei requisiti fino alla definizione della domanda, «abbia voluto assicurarsi che, almeno sino all'adozione del decreto di conferimento della cittadinanza, non sussistano patologie dell'atto o cause di scioglimento del vincolo o di cessazione degli effetti civili o di sospensione degli stessi, che *potrebbero essere indirettamente indici di un matrimonio fittizio o di una reazione ad esso da parte dell'altro coniuge*¹³».

È bene sottolineare che per i giudici costituzionali l'uso strumentale del matrimonio per conseguire la cittadinanza può dirsi derivante dal compimento «di un atto in frode alla legge, caratterizzato da una predeterminazione di eventi (...) senza dar seguito agli effetti giuridici dell'atto». Pure ad una riserva mentale di siffatta natura rimane del tutto estraneo, per la Corte, l'evento naturale della morte del coniuge cittadino, che non consente affatto di far presumere la sussistenza di un matrimonio fittizio.

A prescindere, dunque, dal modo di ricostruire il *telos* della disposizione censurata, non può darsi alcuna giustificazione che possa far ritenere ragionevole in questo specifico caso la preclusione all'acquisto della cittadinanza. Anzi, si è di fronte ad una chiara contraddittorietà intrinseca derivante dall'«apprezzamento di conformità fra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere».

La Corte pronuncia dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 «nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo art. 7 comma 1». Si tratta, evidentemente, di una pronuncia formalmente *riduttiva* di norma, con effetti sostanzialmente *ampliativi*.

Tuttavia, se in base al dispositivo la causa ostativa non opera in quanto la morte sia «sopravvenuta *in pendenza dei termini previsti* per la conclusione del procedimento», *quid iuris* nel caso in cui la P.A. non rispetti tali termini e la sopravvenienza sia *successiva* alla loro *scadenza*? Per fortuna, la questione appare, in realtà, facilmente superabile alla luce dell'intera motivazione e,

¹² Analoga sorte vale per il permesso di soggiorno dello straniero, che non può essere rilasciato o rinnovato – e deve essere revocato – qualora si accerti che il matrimonio abbia avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato.

¹³ Cfr. §7 del *Cons. dir.* (nostri i c.vi).

in particolare, del §9 del *Considerato in diritto*, nella parte in cui, dopo aver concluso nel senso dell'effetto riduttivo della pronunzia, si precisa che «in altri termini, la norma è illegittima in quanto riferisce al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, anziché al momento della presentazione dell'istanza, l'accertamento del mancato scioglimento del matrimonio per morte del coniuge». Complessivamente, dunque, almeno in senso lato la pronunzia spiega il consueto effetto delle sentenze *sostitutive*, introduce una *regola* relativa allo specifico procedimento amministrativo.

4. Gli altri casi: dagli “indici indiretti” all’automatismo *iuris et de iure*. Una motivazione che non convince pienamente

Una cosa è chiara: la Corte ha scelto il modo più veloce e meno impegnativo per fornire quanto occorreva al giudice *a quo* al fine di assicurare giustizia (costituzionale) nel caso concreto. Del resto, neppure le si richiedeva un controllo di costituzionalità dell'art. 5, c. 1, più esteso di quanto riguardasse la morte sopravvenuta del coniuge cittadino.

Senonché, la comoda scelta di puntare sulla sola irragionevolezza intrinseca fa sì che l'assorbimento delle altre censure consenta alla Corte di non esprimersi in alcun modo sulla pretesa violazione degli artt. 111, 24 e 97 della Costituzione. In particolare, nessun riferimento, neppure *per incidens* o sotto forma di auspicio o monito, alla necessità che il *tempo* del procedimento non incida in modo irragionevolmente negativo sulla posizione dei singoli.

A parere di chi scrive, poi, neppure sembra che i giudici costituzionali si spendano più di tanto sull'interpretazione della disposizione censurata che ritengono corretta. Piuttosto, sembra si affrettino ad argomentare, lo si è visto, come *entrambe le letture ermeneutiche* – proposte, rispettivamente, dal giudice rimettente e dall'Avvocatura dello Stato – dimostrino egualmente la sussistenza del vizio di irragionevolezza intrinseca. Quasi che, ancora per comodità, sia possibile rispolverare occasionalmente un possibile profilo della risalente distinzione fra la magistratura come “vestale della legge” e la Corte come (sola) “vestale della Costituzione”. Com'è noto, tale distinzione, tracciata dal primo Presidente della Corte Enrico de Nicola nel discorso dell'udienza inaugurale per descrivere i diversi ruoli della Consulta e della magistratura nel giudizio

incidentale¹⁴, pur rimanendo valida nel suo nucleo sostanziale, è stata in seguito ampiamente ed opportunamente ridimensionata, almeno nei suoi risvolti più netti, dalla giurisprudenza costituzionale e dalla presenza progressivamente «molecolare» ed «immanente» della Carta nell'ordinamento giuridico e nel diritto vivente¹⁵.

Ovviamente, al di là dell'ipotesi legata alla morte del coniuge del richiedente, l'adeguata valorizzazione dei diversi parametri costituzionali invocati dal remittente avrebbe richiesto alla Consulta di sollevare di fronte a sé stessa una questione ben più ampia, partendo proprio dall'affermazione dei giudici costituzionali secondo cui può considerarsi in frode alla legge il matrimonio «caratterizzato da una predeterminazione di eventi (...) senza dar seguito agli effetti giuridici dell'atto».

A fronte di una tale premessa diventa infatti davvero difficile limitarsi a prendere atto della disciplina generale e lasciare ch'essa continui ad operare in tutti gli altri casi. L'impalcatura generale della motivazione si fonda, infatti, su due presupposti, entrambi molto discutibili.

Il primo – condiviso da Corte e giudice *a quo* – è che davvero, per definizione, la morte del coniuge cittadino italiano non possa in nessun caso rientrare nella predeterminazione di eventi che è all'origine di un matrimonio fittizio, neppure, ad esempio, nei casi di matrimoni con cittadini italiani molto anziani e magari infermi, nei quali è alta la probabilità di una loro morte imminente.

Il secondo, che costituisce un'irragionevole presunzione assoluta introdotta dallo stesso legislatore non adeguatamente messa in discussione nella pronuncia, è che, all'opposto, *negli altri casi* di cui all'art. 5, c. 1, “non si sia dato seguito agli effetti giuridici” del matrimonio, finanche nell'eventualità specifica in cui, pur essendo venuto meno dopo la domanda il legame di coniugio, ad esempio per separazione personale, *sia comunque rimasto in piedi un quadro di relazioni familiari con i figli nati dal matrimonio e magari affidati in modo condiviso ai due coniugi*.

In questo caso, poi, oltre all'impossibilità di ritenere che vi sia un matrimonio in frode alla legge, non sembra sostenibile, alla luce del principio personalistico e del miglior interesse del minore, che al genitore straniero venga precluso l'acquisto della cittadinanza. Piuttosto, dovrebbe valere anche qui la rilevanza dei legami e la necessità di non emarginazione dello straniero nella propria famiglia che, seppur in altro contesto, la Corte aveva valorizzato nella sentenza n. 258 del 2017.

¹⁴ Cfr. E. DE NICOLA, *La Corte inizia la sua attività*, consultabile in AA.VV., 1956-2006. *Cinquant'anni di Corte costituzionale*, Tomo I, Roma, 2006, 15.

¹⁵ In tema, cfr. G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Quest. giust.*, n. 4/2020, 36.

Alla luce di tali considerazioni, i giudici costituzionali forse avrebbero potuto sollevare di fronte a loro stessi una questione sull'art. 5, c. 1, nella parte in cui impedisce l'acquisto della cittadinanza per il sopraggiungere di una delle altre cause *anche laddove non risulti accertata la predeterminazione di tali eventi*.

Del resto, neppure sembra sostenibile come, mancando nella legge sulla cittadinanza una norma simile a quella che impedisce il ricongiungimento familiare in presenza di un matrimonio fittizio, il legislatore «abbia voluto assicurarsi che, almeno sino all'adozione del decreto di conferimento della cittadinanza, non sussistano patologie dell'atto o cause di scioglimento del vincolo o di cessazione degli effetti civili o di sospensione degli stessi, che *potrebbero essere indirettamente indici di un matrimonio fittizio o di una reazione ad esso da parte dell'altro coniuge*¹⁶». Si potrebbe innanzitutto obiettare: chi altri, se non lo stesso legislatore, avrebbe potuto utilizzare tale normativa come modello anche per la legge sulla cittadinanza? In realtà, la mancanza nella legge sulla cittadinanza di una norma simile a quella del T.U. imm. sui ricongiungimenti familiari non è un mero accidente, ma il frutto di una scelta deliberata del legislatore. Difatti, nella disciplina appena richiamata l'esistenza di un matrimonio fittizio deve essere, appunto, *accertata*¹⁷ e non può essere meramente *presunta* in base ad indici indiretti che generano un vero e proprio automatismo legislativo *iuris et de iure* idoneo ad escludere in radice il riconoscimento del diritto.

Non va poi dimenticato come anche in base all'art. 12 del D.Lgs. n. 30/2007, attuativo della direttiva 2004/38/CE, il divorzio e l'annullamento del matrimonio con un cittadino *dinamico* dell'Unione non comportano in automatico la perdita del diritto di soggiorno, fra l'altro, qualora “il matrimonio sia durato almeno tre anni, di cui almeno uno nel territorio nazionale prima dell'inizio

¹⁶ Cfr. § 7 del *Cons. dir.* (nostri i c.vi).

¹⁷ Secondo l'art. 29, c. 1 bis, T.U. imm., il permesso di soggiorno per motivi familiari previsto dal comma 1, lett. b) – rilasciato agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti – è immediatamente revocato qualora sia *accertato* che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole. La richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero di cui al comma 1, lettera a), è rigettata e il permesso di soggiorno è revocato se è *accertato* che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato. In tema di ricongiungimento familiare, v. almeno P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto all'unità familiare in Europa, tra “allargamento” dei confini e “restringimento” dei diritti*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2004, 63 ss. (nonché ID., *Il diritto all'unità familiare e le sue discipline*, in AA.VV., *Immigrazione*, cit., 125 ss.); G. FAMIGLIETTI, *Unità familiare*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera e A. Rauti, Napoli, 2020, 731 ss.

del procedimento di divorzio o annullamento” o, comunque, “il coniuge straniero o apolide abbia ottenuto l’affidamento dei figli del cittadino UE in base ad accordo tra i coniugi o a decisione giudiziaria”. Per quel che più interessa, tale disciplina può trovare applicazione anche nel caso di ricongiungimento familiare con un cittadino italiano secondo la clausola dell’art. 23 dello stesso decreto legislativo che consente una tale estensione delle sue disposizioni “se più favorevoli”.

Al contrario, l’attuale formulazione dell’art. 5, c. 1, della legge n. 91 del 1992 produce un automatismo ancor più irragionevole in quanto riferito ad uno straniero che si presume abbia già maturato gli elementi costitutivi del suo diritto alla cittadinanza italiana e che, in teoria, potrebbe aver risieduto già in Italia per i due anni richiesti e per buona parte dell’ulteriore tempo necessario alla definizione del procedimento.

Anche su altri versanti è lecito nutrire dubbi sulla piena tenuta del ragionamento svolto dalla Corte, ad esempio quando sostiene che gli elementi costitutivi debbano sussistere *al momento della presentazione della domanda* – e quindi sorga in questo momento il “diritto” – ma che la sopravvenuta mancanza dei medesimi elementi valga ugualmente come causa ostativa «al riconoscimento del diritto stesso».

Va ricordato come la giurisprudenza – sia ordinaria che amministrativa – sia da tempo concorde nel ritenere che la situazione giuridica di chi presenta l’istanza di acquisto della cittadinanza per matrimonio abbia la consistenza del diritto soggettivo, radicando la competenza in capo al giudice ordinario¹⁸. Tuttavia, nel solo caso in cui l’istanza venga rigettata sulla base di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, si ritiene che il diritto risulti degradato ad interesse legittimo, di competenza del giudice amministrativo¹⁹. Anche qui, comunque, un *diritto soggettivo* esiste, almeno fino al momento del suo affievolimento (in conseguenza del decreto), per cui gli elementi costitutivi dovrebbero essere ugualmente accertati rispetto al momento della domanda.

¹⁸ In particolare, secondo la giurisprudenza (cfr. Cass., Sez. Un. Civ., n. 29297/21), a differenza della domanda di naturalizzazione per residenza, nel caso dell’art. 5 viene in gioco l’accertamento di un diritto, trovando dunque applicazione l’art. 3, c. 2., del d.l. n. 13/2017, conv. con modificazioni in l. n. 46/2017, secondo cui “Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana”.

¹⁹ In tal senso, prima della riforma del 2009, v. Cass., sez. un., 27/01/1995, n. 1000, secondo cui, peraltro, in relazione all’originaria formulazione dell’art. 5, c. 1, il decreto di diniego dell’istanza determinava la degradazione del diritto soggettivo ad interesse legittimo solo nel caso in cui fosse stato adottato entro il termine (previsto) di due anni. Per il periodo successivo alla riformulazione, v. almeno T.A.R. Roma, sez. II, 07/12/2011, n. 9629; T.A.R. Trieste, sez. I, 16/07/2014, n. 376; T.A.R. Roma, sez. I, 10/09/2019, n.10802; T.A.R. Torino, sez. I, 17/01/2020, n. 42.

Del resto, una volta *sorto* in tal modo, un diritto soggettivo dovrebbe risultare a quel punto garantito dall'ordinamento alla luce di un interesse *autonomo e personale* dello straniero e, dunque, non condizionato dall'eventuale, sopraggiunta interruzione del vincolo di coniugio. Al contrario, l'attuale norma, induce al risultato paradossale per cui fino alla definizione del procedimento il coniuge straniero *non potrà davvero sapere di possedere tutti i requisiti positivi prescritti dalla legge perché questi sono parzialmente e di fatto rimodulati dalla tempistica (e, quindi, anche dai ritardi) dell'amministrazione.*

È chiaro, poi, che l'interesse personale sotteso al diritto *de quo* debba invece legittimamente cedere di fronte all'effetto ostativo derivante dal compimento – anche se sopravvenuto – di uno dei delitti previsti dall'art. 6 o da comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica, ragioni la cui prevalenza nel bilanciamento non si traduce comunque nell'addossare sul richiedente l'alea della fine di un rapporto. Del resto, nei casi *a)* e *b)* c'è stato l'accertamento di colpevolezza in relazione ad atti a lui imputabili che esulano dalla sorte del legame coniugale ed ai quali l'ordinamento guarda con particolare disfavore.

Quanto ai motivi di sicurezza della Repubblica, la ponderazione degli interessi in gioco è certamente più delicata e consente, come ricordato una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione. Tuttavia, da un lato, è comunque da escludersi che le questioni attinenti al legame matrimoniale possano interferire sull'accertamento di tali motivi, rilevando invece, fra l'altro, fatti penalmente accertati o, più in generale, elementi da cui si possa desumere l'indizio di comportamenti pregiudizievoli per la sicurezza della Repubblica (es. l'appartenenza ad organizzazioni terroristiche o la frequentazione di suoi componenti). Dall'altro lato, qualora il Ministero ritenga sussistente unicamente tale causa ostativa, non può rigettare l'istanza senza il parere conforme del Consiglio di Stato (art. 8, c. 1)²⁰.

A seguire tale impostazione – che, ovviamente, richiederebbe una pronuncia di accoglimento di ben altra portata – la diversa *ratio* sussistente in questi casi imporrebbe dunque, per coerenza, di distinguere fra gli elementi *costitutivi* del diritto – i requisiti *positivi*, che devono sussistere al momento della domanda – e le *cause ostative* (i requisiti *negativi*), che sono chiaramente da accertare rispetto al momento di definizione dell'istanza.

²⁰ ... così da ridurre la discrezionalità del potere esecutivo in una materia attinente ad uno *status* fondamentale dell'individuo e disciplinata direttamente dal legislatore»: così, B. BAREL, *Cittadinanza*, cit., 397.

Ovviamente, non può realisticamente disconoscersi la necessità di scoraggiare i matrimoni contratti al solo scopo di consentire al coniuge straniero l'acquisto della cittadinanza, ma un tale obiettivo dovrebbe essere realizzato all'interno di un quadro normativo equilibrato e non sostanzialmente punitivo, come quello attuale, il cui obiettivo sembra piuttosto avvicinarsi ad una sostanziale e complessiva degradazione del diritto soggettivo dell'istante in interesse legittimo. Anche in questo modo si concorre a legittimare indebite forme di appiattimento al ribasso delle garanzie che circondano i criteri di acquisto della cittadinanza, rispettivamente: per matrimonio e per residenza, fino all'apice costituito dalla disciplina di dubbia costituzionalità in tema di *revoca* della cittadinanza ora prevista dall'art. 14 della l. n. 91 a seguito delle modifiche introdotte dal "decreto sicurezza" n. 113 del 2018, che discrimina *fra* cittadini italiani in base al modo in cui hanno acquistato il loro *status civitatis*²¹.

Va inoltre ulteriormente ribadito come, a fronte dei termini temporali già ampiamente dilatati per la presentazione della domanda, pur all'interno di un bilanciamento, la soglia di "tollerabilità" dell'alea imposta dal legislatore al richiedente appare qui completamente al di fuori di qualsiasi proporzione accettabile. Del resto, il possesso dei requisiti positivi richiesti dall'art. 5, c. 1, l. n. 91/1992 implica che il legame di coniugio sia proseguito ben oltre quella soglia temporale più contenuta (un anno dalla celebrazione) di cui alla lett. *a*) dell'art. 123 c.c., oltre la quale secondo lo stesso legislatore non è più possibile proporre azione di impugnazione per far rilevare la simulazione di matrimonio²². Peraltro, con un evidente effetto a cascata, l'enorme dilatazione dei tempi procedurali e i ritardi dell'amministrazione potrebbero pregiudicare anche il diritto dei figli del (e conviventi con il) coniuge straniero di acquistare la cittadinanza per *iure communicatio* entro la minore età, in base all'art. 14 della legge n. 91.

²¹ Sul punto, anche per una disamina delle disposizioni di *revoca* della cittadinanza presenti negli ordinamenti degli altri Paesi europei, rinvio nuovamente a *La decisione sulla cittadinanza*, cit., 428 ss., ma per spunti in tal senso, spec. per le differenze con la decadenza dalla cittadinanza francese, v. già E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Dir. imm. citt.*, n. 1/2019, 1 ss.

²² Lo rammentano opportunamente L. OLIVETTI, P. BONETTI, *Acquisto della cittadinanza italiana*, cit., 7. Ai sensi, invece, della lett. *b*), l'azione di impugnazione è preclusa laddove i contraenti abbiano convissuto come coniugi successivamente alla celebrazione medesima. In aggiunta, secondo P. BONETTI, *Audizione di fronte alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 18/12/2019 sui temi della riforma della disciplina della cittadinanza italiana*, in *Asgi.it*, 18, la necessità di evitare matrimoni di comodo «dovrebbe piuttosto spingere, se proprio si volesse, ad ampliare i poteri del pubblico ministero di impugnare la pubblicazione matrimoniale prima della celebrazione del matrimonio e non ad un intervento attuato soltanto dopo al momento della presentazione della domanda».

Sicché, augurandosi che la Corte venga prima o poi investita di una questione simile a quella che in questo caso ha deciso di non sollevare di fronte a sé stessa, sotto almeno due profili rimane più che mai urgente un intervento correttivo del legislatore. Il primo è il superamento della norma introdotta dal 2009 che richiede la permanenza dei requisiti positivi fino alla data del decreto che si pronuncia sull'istanza. Il secondo è il ritorno ad una tempistica celere del procedimento di definizione della domanda, contenuta entro i due anni, superati i quali dovrebbe valere il silenzio-assenso.

5. La morte del “coniuge” cittadino italiano in caso di *unione civile*

La fattispecie di acquisto della cittadinanza tramite matrimonio è stata, invero, ampliata dal legislatore quale effetto indiretto della c.d. “legge Cirinnà”, n. 76/2016, il cui art. 1, c. 20, stabilisce che «Al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le *disposizioni* che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole “coniuge”, “coniugi” o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso». Tale estensione viene esclusa unicamente – per chiara previsione della disposizione – in relazione alle norme del codice civile non richiamate espressamente dalla medesima legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione ed affidamento dei minori.

Ne deriva, dunque, che anche l'unione civile tra persone dello stesso sesso potrebbe fondare l'acquisto della cittadinanza italiana, ovviamente laddove ricorrano i requisiti positivi di cui all'art. 5 e non sussistano le cause ostative di cui all'art. 6 della l. n. 91 del 1992. Quanto appena ricordato vale anche per le unioni civili contratte all'estero fra un cittadino italiano ed uno straniero, nonché per il matrimonio fra persone dello stesso sesso contratto conformemente alla legge di un altro

Stato, il cui vincolo, ai sensi dell'art. 32-*bis* della l. n. 218/1995, viene riconosciuto dal nostro ordinamento con gli effetti dell'unione civile²³.

Rispetto a tali fattispecie, avendo la Corte dichiarato, nella sentenza *de qua*, l'illegittimità costituzionale in relazione all'effetto ostativo della morte del *coniuge* del richiedente sopravvenuta in pendenza dei termini per la definizione della domanda, almeno sotto il profilo formale viene a crearsi un'evidente asimmetria, visto che tale manipolazione opera sul piano delle *norme* – rimanendo inalterato il “testo generale” dell'art. 5 – mentre la “legge Cirinnà” dispone un ampliamento delle categorie in relazione alle *disposizioni* che si riferiscono al *coniuge*.

Senonché, senza indulgere sul modo in cui le sentenze manipolative e interpretative della Corte costituzionale riescono, direttamente o indirettamente, ad incidere sul testo legislativo²⁴, si deve osservare come anche le pronunzie manipolative *di norma* introducono inevitabilmente formule linguistiche, le quali, a loro volta, sono oggetto di interpretazione (ed anche la loro eventuale natura non polisemica è pur sempre accertata a seguito dell'attività ermeneutica). Sotto questo limitato profilo – nonché quanto al vincolo *erga omnes* che ne discende – ogni *norma* aggiunta o “corretta”

²³ Cfr. O. LOPES PEGNA, *Effetti dei matrimoni same-sex contratti all'estero dopo il «riordino» delle norme italiane di diritto internazionale privato*, in *Riv. dir. int.*, n. 2/2017, 527 ss. In questi casi, ci si chiede se il periodo temporale per l'acquisto della cittadinanza italiana debba considerarsi decorrente dalla costituzione del vincolo derivante dall'unione civile o dal matrimonio fra persone dello stesso sesso contratti all'estero anche qualora la rispettiva data sia anteriore all'entrata in vigore della c.d. “legge Cirinnà”. Sul punto sembra condivisibile la lettura di chi ritiene che l'efficacia *ex nunc* di tale legge comporti solo che *dalla sua entrata in vigore* ci si possa avvalere dei diritti derivanti da quella fattispecie, «non già che l'intera fattispecie debba venire in essere di lì in avanti». Del resto, a ragionare diversamente, si «dovrebbe per coerenza ritenere che l'intera fattispecie debba venire in essere dopo quel momento, inclusa la costituzione del vincolo, con conseguenze paradossali e discriminatorie fra cittadini»: cfr. nuovamente B. BAREL, *Cittadinanza*, cit., 400.

²⁴ In particolare, da tempo risulta oramai consolidato il ricorso a pronunzie *direttamente* manipolative *del testo* della legge impugnata: si pensi alle c.d. “riduttive di disposizione” (dichiarative dell'illegittimità “*limitatamente alle parole...*”), come la sent. n. 191/2022, o alle stesse “sostitutive” (v. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, 207). Quanto a queste ultime, almeno in teoria, l'incidenza sul *testo* di legge di una sentenza sostitutiva dovrebbe considerarsi certamente *diretta* laddove la sostituzione sia operata sul piano del dispositivo. Quando invece, come nel caso della stessa decisione n. 195/2022, il carattere *sostanzialmente* sostitutivo possa essere dedotto unicamente dalla motivazione della pronunzia, l'effetto sembra operare sul solo piano delle norme. Tuttavia, va pure osservato come la differente natura dei due effetti tende nella sostanza a stemperarsi sia alla luce della necessaria interpretazione dello stesso *decisum* delle sentenze costituzionali che intervengono sul piano delle (sole) norme, sia considerato che in entrambi i casi le piattaforme istituzionali riportano normalmente il dispositivo della pronunzia costituzionale in una postilla al testo legislativo. Almeno sul piano della forma, dunque, una tale scelta – che parrebbe comunque maggiormente in linea col principio di separazione fra poteri – relativizza la stessa differenza fra le manipolative *di norma* e quelle *di testo*, evidenziando piuttosto come ciò conta davvero è il comune effetto vincolante *erga omnes* che ne discende.

dalla Corte è equiparabile ad una disposizione di legge, anche quando semplicemente ne condizioni la portata semantica. Si dovrebbe dunque affermare che pure nell'interpretazione di tale, per così dire, "norma-disposto" debba ugualmente operare l'effetto ampliativo derivante dalla legge Cirinnà, in modo da considerare illegittimo l'effetto ostativo derivante dalla morte del "coniuge" sopravvenuta alla presentazione dell'istanza anche nel caso di unione civile tra persone dello stesso sesso.

Quella appena richiamata sembra l'unica soluzione ragionevolmente accettabile, considerato che nel giudizio *a quo* non rilevava l'applicabilità dell'art. 5, c. 1, della legge n. 91 ai casi di unioni civili e ciò spiega la mancanza nella pronunzia di un riferimento a queste ultime. Nulla, poi, potrebbe legittimare il tentativo di ricavare dalla decisione una sorta di effetto discriminatorio nei confronti delle unioni civili, alle quali, infatti, si addicono ugualmente i criteri che la Corte ha impiegato per giungere alla dichiarazione di accoglimento e, in particolare, l'asserita, totale estraneità della morte del coniuge cittadino italiano al controllo del richiedente straniero e alla *ratio* dell'acquisto della cittadinanza.