

Introduzione

Il presente lavoro si pone nella scia della recente opera intitolata *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine, una discriminazione mai terminata*¹: in essa, si è tentato di analizzare l'importante fenomeno discriminatorio che ha caratterizzato e che ancora oggi caratterizza la disciplina italiana in materia di cittadinanza, con particolare riferimento ai discendenti di donne cittadine che hanno perso la cittadinanza italiana o che non l'hanno potuta trasmettere *iure sanguinis* alla prole prima del primo gennaio 1948². Ed invero, come ivi illustrato, gli effetti delle norme discriminatorie, contenute nella precedente disciplina in materia di cittadinanza italiana ed oggi espunte dal nostro ordinamento (sebbene non to-

¹ M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata*, Napoli, 2020.

² Per l'intera disamina di detta questione – invero molto complessa perché implica elementi di diritto costituzionale, di diritto civile, di diritto comparato, di diritto internazionale privato e pubblico e di diritto dell'Unione europea, oltreché nozioni di storia geopolitica italiana e mondiale – si rinvia all'opera citata. Sia permesso in questa sede operare una estrema sintesi della vicenda. Sia nella disciplina in materia di cittadinanza di cui al Codice Civile del 1865 sia in quella di cui alla L. n. 555/1912, la donna cittadina (nella duplice veste di moglie e madre) assumeva una posizione deteriore rispetto all'uomo. Essa perdeva la cittadinanza italiana qualora avesse contratto matrimonio con cittadino straniero e, per effetto di tale matrimonio, avesse acquisito la cittadinanza di quest'ultimo (art. 14 del Codice Civile del 1865 e art. 10, comma terzo, della L. n. 555/1912), ma soprattutto non poteva trasmettere, tranne in alcuni rari casi, la cittadinanza italiana *iure sanguinis* alla prole (art. 4 del Codice Civile del 1865 ed art. 1 della L. n. 555/1912). Tali norme discriminatorie non sono state espunte automaticamente dall'ordinamento italiano con l'avvento dei valori repubblicani, ma hanno "coesistito" formalmente con essi per diversi decenni sino a quando la Corte costituzionale le ha dichiarate illegittime, provocando peraltro l'intervento quasi simultaneo del legislatore il quale ha codificato i principi sanciti dal Giudice delle Leggi, trasformandoli poi definitivamente nell'attuale legge organica (L. n. 91/1992, in *Gazz. Uff.* n. 38 del 15 febbraio 1992). Sia altresì lecito in questa sede citare l'opera di L. BUSOTTI, *La cittadinanza degli italiani, Analisi storica e critica sociologica di una questione irrisolta*, Milano, 2002, che affronta tale profilo della disciplina della cittadinanza italiana (*inter alia*) da un punto di vista storico e sociologico, fornendo preziosi elementi di valutazione circa il contesto storico-politico in cui sono maturate, di volta in volta, le scelte del legislatore in materia.

talmente)³, sono tuttora ben percepibili nella realtà giuridica del nostro ordinamento⁴.

A tal riguardo, si è accennato all'ampio fenomeno giudiziario⁵ che si è sviluppato a seguito degli importanti arresti della Corte cost. n. 87/1975⁶ e n. 30/1983⁷ e, soprattutto, a seguito delle decisive aperture della giurisprudenza di legittimità⁸ che, superando un biasimabile atteggiamento di

³ Il riferimento è, in particolare, all'art. 11, comma primo, della L. n. 555/1912, il quale, pur essendo stato abrogato, non è stato mai dichiarato incostituzionale e, dunque, ha prodotto effetti legittimi sino alla data della sua abrogazione (avvenuta, peraltro tacitamente, con l'art. 25 della L. n. 151 del 19 maggio 1975, in *Gazz. Uff.* n. 135 del 23 maggio 1975). Tale disposizione prevedeva un effetto probabilmente ancora più discriminatorio rispetto agli altri meccanismi discriminatori previsti dalla medesima legge, dato che prevedeva che la cittadina italiana perdeva la cittadinanza italiana qualora il marito italiano avesse acquisito una cittadinanza straniera e tale nuova cittadinanza si fosse estesa alla di lui moglie in virtù della legge straniera (v. M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza...*, cit., p. 95 e ss. e p. 213, nota 36).

⁴ Ed invero, la retroattività degli effetti delle sentenze di incostituzionalità delle disposizioni discriminatorie contenute nella L. n. 555/1912 (sebbene in realtà le stesse abbiano interessato i principi giuridici in esse contenute e, quindi, abbiano "colpito" anche le pedesque disposizioni contenute nel Codice Civile del 1865) a fattispecie discriminatorie intervenute prima del primo gennaio 1948 (data di entrata in vigore della Costituzione italiana) è stata sancita in maniera (apparentemente) definitiva dalle recenti sentenze della Cass. n. 4466 e n. 4467 del 4 febbraio 2009. Tuttavia, l'Amministrazione statale competente (il Ministero dell'Interno) ha ritenuto sino ad oggi di non conformarsi al principio giuridico (pur estremamente chiaro) espresso in tali decisioni, posto che le stesse fanno stato formalmente solo tra le parti. In questo modo, le donne che hanno perso la cittadinanza italiana prima del 1948 ed i loro discendenti e, in generale, i discendenti di donne italiane che hanno avuto figli (con cittadino straniero) prima del 1948 ancora oggi non sono considerati cittadini italiani dall'amministrazione italiana. Gli stessi sono, quindi, costretti a rivolgersi al Giudice ordinario al fine di ottenere il riconoscimento del loro status di cittadini italiani *iure sanguinis*.

⁵ M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza...*, cit., p. 144, *sub* nota 89.

⁶ Corte cost., sent. 16 aprile 1975, in *Gazz. Uff.* n. 108 del 23 maggio 1975. Il testo della sentenza è riprodotto sulla *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1975, p. 515 e ss. L'intervento della Corte costituzionale fu provocato da due ordinanze di rimessione emesse rispettivamente dal giudice conciliatore di Milano il 24 maggio 1974 e dal Tribunale di Firenze il 30 ottobre 1974. Tali ordinanze sono riprodotte sulla *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1974, p. 605 e 1975, p. 126 e ss.

⁷ Corte cost., sent. n. 30 del 9 febbraio 1983, in *Gazz. Uff.* del 16 febbraio 1983, n. 46. La sentenza è riprodotta anche su *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1983, p. 601.

⁸ Il riferimento è alle già citate sentenze della Cass., Sez. Un., n. 4466/2009 e n. 4467/2009, entrambe del 4 febbraio 2009. In dottrina, v. L. D'ASCIA, *Questioni di cittadinanza per i discendenti delle donne italiane, sposate con stranieri prima dell'entrata in vigore della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, 2009, n. 2, pp. 221-225; A. PACE, *La c.d. retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale in materia di status*, in *Foro it.*, 2012 fasc. 6, pt. 5, cc. 224-230; O. VERCELLI, *Sentenza n. 4466/2009: la Cassazione (SS.UU.) fornisce una lettura innovativa e costituzionalmente corretta dell'art. 219 della legge n. 151/1975. Disamina e commento pratico*, in *Stato civ. it.*, 2009, fasc. 7, pp. 487-489.

chiusura dell'Autorità amministrativa, hanno consentito ai soggetti pregiudicati da quelle norme discriminatorie di poter ottenere il riconoscimento dello *status* di cittadini, sebbene attraverso un percorso giudiziario.

Tuttavia, anche per esigenze di spazio, quell'opera si è limitata a descrivere il fenomeno giuridico *sostanziale* (oltre che tutti i connessi aspetti storici e sociali)⁹, senza addentrarsi nell'altrettanto complesso ed affascinante fenomeno *processuale* e cioè sul *come* e *con quali effetti* quei soggetti (e, in generale, coloro che, nei limiti descritti in questo lavoro, siano interessati ad ottenere il riconoscimento dello *status* di cittadino italiano per discendenza) possono provocare un accertamento giudiziario¹⁰ sul proprio *status civitatis*.

In questo senso, quindi, il presente lavoro vuole rappresentare una sorta di *continuum* dell'opera sopra citata e ciò perché, seguendo il messaggio di un Illustre insegnamento, un giurista non può sentirsi soddisfatto se, dopo aver verificato la sussistenza di un diritto, non esamini anche i mezzi giudiziari affinché esso possa ricevere una tutela effettiva¹¹.

⁹Peraltro, uno dei temi di fondo sviluppati in quell'opera e cioè la mancata piena attuazione del principio costituzionale di eguaglianza di genere (con specifico riferimento alla materia della cittadinanza italiana) rientra nel più ambito dibattito giuridico relativo all'effettiva applicazione nell'attuale ordinamento del complesso delle norme e dei principi stabiliti dalla carta costituzionale. In questo dibattito, non si può non citare il recentissimo intervento di S. CASSESE, *La costituzione dimenticata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, fasc. 1, p. 3 ss., che ha introdotto una serie di riflessioni sull'applicazione effettiva di alcuni principi costituzionali nell'attuale ordinamento (tali riflessioni sono riprodotte *ibidem*: si veda, in particolare, l'intervento di A. SIMONATI, *La parità di genere*, cit., p. 9 ss.).

¹⁰Quanto appena detto permette di chiarire anche la scelta di utilizzare, nel titolo dell'opera, il termine "accertamento". Con tale termine, infatti, si indica non già la generica attività di cognizione posta in essere dal giudice (che, ovviamente, può assumere forme e finalità anche molto diverse da loro: ad es. la cognizione sommaria, la cognizione incidentale, etc.), ma quell'attività giudiziaria tecnicamente funzionale alla cristallizzazione giuridica di una determinata situazione giuridica, tramite la formazione del giudicato sostanziale: v. a tal riguardo E.F. RICCI, voce *Accertamento giudiziale*, in *Dig. disc. priv.*, I, Torino, 1987, p. 16 ss. Un'ulteriore precisazione semantica riguarda il termine "giudiziario", spesso utilizzato promiscuamente con il termine "giudiziale". Si ritiene più corretto utilizzare il primo termine che (secondo il dizionario Treccani) determina più genericamente l'attività della macchina della giustizia (e non solo quella del singolo giudice) al quale l'interessato, nella materia *de qua*, effettivamente si rivolge al fine di accertare, per l'appunto, l'effettiva sussistenza dello *status* di cittadino italiano per discendenza sanguigna.

¹¹Sia lecito fare riferimento all'insostituibile messaggio lanciato ottant'anni or sono da Francesco Carnelutti in uno dei suoi più celebri scritti (F. CARNELUTTI, *Clinica del Diritto*, in *Riv. dir. proc.*, 1935, I, p. 169; si veda anche una rilettura in chiave moderna di quello scritto ad opera di M. CARRER, "Rileggendo Carnelutti su *La clinica del diritto, Problemi e questioni sui fondamenti della clinica legale*", in A. MAESTRONI, P. BRAMBILLA, M. CARRER (a cura di), *Teorie e*

D'altronde, negli ultimi anni l'attenzione verso la materia della cittadinanza italiana, e in particolare verso il riconoscimento della cittadinanza per discendenza sanguigna, è indubbiamente aumentata: ciò è dovuto ad una serie di fattori tra cui occorre citare, oltre alle aperture giurisprudenziali testé citate, la maggiore diffusione nei paesi di emigrazione italiana di notizie circa la disciplina italiana in materia di cittadinanza italiana¹², il su-

pratiche nelle cliniche legali, Vol. II, Torino, 2018 p. 21 ss.) in cui l'Illustre Autore utilizza la figura metaforica della *clinica giuridica* (per la verità, neanche da lui coniata, ma da lui "importata" in Italia) per sottolineare l'importanza di ancorare l'insegnamento giuridico alla realtà fattuale, attraverso un confronto arduo, ma al contempo affascinante, tra percorso formativo del medico e percorso formativo del professionista del diritto. Per l'attualità del pensiero "carnelutiano", si vedano i contributi pubblicati sulla *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2016, p. 365 ss.

¹²Non si può non menzionare la funzione cruciale che i mezzi di informazione moderni hanno determinato nel diffondere notizie ed informazioni circa la disciplina italiana nei paesi di emigrazione italiana. Prima dell'avvento di *internet*, infatti, le poche informazioni a disposizione erano fornite dalle Autorità consolari italiani all'estero ovvero dal mondo dell'associazionismo italiano all'estero (invero sempre molto florido). A tal riguardo, occorre aggiungere che nella comunità dei discendenti degli italiani all'estero non si era mai diffusa (prima dell'avvento di *internet*) la percezione che la disciplina della cittadinanza italiana non prevedesse (tra i pochissimi casi nel mondo, peraltro) limiti generazionali al principio della trasmissione per via sanguigna. Di conseguenza, tale falsa convinzione ha frenato storicamente la domanda di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* sino, per l'appunto, all'avvento di *internet*. La diffusione dei mezzi di informazione e di comunicazione moderni ha giocato un ruolo cruciale anche con riferimento ad un altro profilo. Essi, infatti, hanno permesso al discendente *iure sanguinis* di ridurre la "distanza fisica" tra sé e la pubblica amministrazione italiana e, in generale, tra sé ed il territorio italiano. In questa maniera, quindi, è risultato molto più facile, ad esempio, entrare in contatto con gli uffici amministrativi italiani per richiedere informazioni circa il proprio antenato italiano oppure trovare autonomamente tali informazioni sui motori di ricerca *on line* che negli anni sono nati proprio per rispondere a questa crescente domanda di notizie circa le origini italiane delle proprie famiglie. Non è un caso che l'art. 14, comma 2 bis, del D.L. n. 113/2018 (in *Gazz. Uff.* n. 231 del 4 ottobre 2018) così come convertito con modifiche nella L. n. 132 del primo dicembre 2018 (in *Gazz. Uff.* n. 281 del 3 dicembre 2018) ha introdotto una norma per allungare i termini di rilascio dei documenti di stato civile ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana, qualora la richiesta di tali documenti provenga da cittadini stranieri: "Il termine per il rilascio degli estratti e dei certificati di stato civile occorrenti ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana è stabilito in sei mesi dalla data di presentazione della richiesta da parte di persone in possesso di cittadinanza straniera". La *ratio* della norma è chiaramente individuabile nel tentativo di alleggerire la pressione a cui sono sottoposti gli uffici di stato civile che ricevono quotidianamente molte richieste relative a documentazione molto risalente nel tempo e per la quale occorre spesso una ricerca non agevole e non immediata negli archivi storici. Tuttavia, come spesso succede nell'ordinamento italiano, la norma individuata non risolve efficacemente il problema, posto che il maggior termine definito dal legislatore si applica alle richieste di persone "in possesso di cittadinanza straniera" (con ciò evidentemente individuando il potenziale discendente italiano *iure sanguinis* non ancora in possesso della cittadinanza italiana), ma tale "condizione" appare facilmente "aggirabile" qualora la richiesta sia formalmente inviata da un soggetto di cittadinanza italiana od anche da un'agenzia (per conto dell'in-

peramento della diffusa e tradizionale percezione che il riconoscimento della cittadinanza italiana per discendenza sia una *probatio diabolica* difficilmente superabile¹³, nonché la percezione degli indubbi benefici che il possesso della cittadinanza italiana, e quindi della cittadinanza europea, può comportare¹⁴.

A conferma di ciò negli ultimi tempi si sono registrati numerosi approfondimenti scientifici soprattutto da parte degli operatori del settore¹⁵, i

teressato). Inoltre, la norma appare chiaramente illogica ed irrazionale e per questo motivo non è mancato chi ne ha profilato (non a torto) l'incostituzionalità: v. A. CIERVO, *Le modifiche in materia di cittadinanza*, in F. CURI (a cura di), *Il Decreto Salvini, Immigrazione e cittadinanza, commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modifiche in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pisa, 2019, p. 183 ss., in particolare, pp. 185-186.

¹³ L'espressione è utilizzata, ad esempio, da A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 129. In questo senso, la semplificazione di alcuni passaggi burocratici che caratterizzano la fase di preparazione del corredo documentale a supporto della domanda di cittadinanza per discendenza ha certamente facilitato il compito del discendente *iure sanguinis*. Il riferimento è, *inter alia*, all'entrata in vigore in alcuni paesi di emigrazione italiana della Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961 riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri, ratificata dallo Stato italiano con la L. n. 1253 del 20 dicembre 1966 (in *Gazz. Uff.* n. 26 del 30 gennaio 1967), oggi applicata in centoventi stati, tra cui la Repubblica Federale del Brasile (dal 14 agosto 2016), la Repubblica Federale Argentina (dal 18 febbraio 1988), gli Stati Uniti d'America (dal 15 ottobre 1981), solo per citare alcuni dei principali paesi di emigrazione italiana, nonché, in ambito strettamente europeo, il Regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012, in *G.U.U.E.*, L 200 del 26 luglio 2016. Sul tema della legalizzazione dei documenti, si veda *infra* il capitolo terzo, *sub* nota 81.

¹⁴ È noto che il possesso della cittadinanza di uno dei Paesi membri dell'Unione europea comporta automaticamente l'accesso ad un *corpus* di diritti previsti dal diritto dell'Unione europea (tra cui il diritto di circolare, soggiornare e lavorare nei Paesi membri dell'Unione europea, sebbene alle condizioni previste dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che concorre a formare il concetto di cittadinanza europea: sul tema, su tutti, L.S. ROSSI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio di 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008, pp. 69-85. D'altronde, la cittadinanza europea è il classico esempio in cui il concetto di cittadinanza è utilizzato in senso a-tecnico e cioè non per definire una comunità di individui legati dalla medesima storia, tradizioni, cultura e principi (dato che tali elementi solo in parte sono rinvenibili tra gli Stati membri dell'Unione europea), bensì per individuare un *corpus* di diritti legati ad una determinata condizione (per la distinzione tra *citizenship rights* e *legal citizenship*, v. E. CODINI, *La cittadinanza, uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, 2017, p. XIII).

¹⁵ Su tutti, occorre citare il lavoro di R. CALVIGIONI, T. PIOLA, *La cittadinanza italiana, dalla teoria all'applicazione pratica: disciplina normativa, procedimenti, modulistica, casi risolti*, Santarcangelo di Romagna, 2019 e, degli stessi AUTORI, *Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis. Il rimpatrio degli stranieri di origine italiana*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2017 e nella versione aggiornata dell'anno 2020, in cui gli stessi descrivono la fattispecie del riconosci-

quali hanno contribuito a porre in luce le molteplici questioni giuridiche relative al riconoscimento della cittadinanza italiana per diritto di sangue, invero non pienamente esplorate in passato dalla dottrina¹⁶.

mento della cittadinanza – in particolare, per diritto sanguigno – con l'occhio dell'ufficiale di stato civile. Inoltre, si segnala il formulario di atti amministrativi (e non solo) in materia di cittadinanza di M. CALIARO e R. CALVIGIONI, *Atti di cittadinanza*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2010. Ancora, si segnalano i numerosi contributi apparsi sulle riviste dedicate ai servizi demografici e, in particolare, sulla rivista "Lo Stato civile italiano" (storico punto di riferimento per l'operatore demografico, nonché importante fonte di riferimento anche per questa opera, relativamente a tutti gli aspetti pratico-amministrativi che ruotano intorno all'accertamento dello *status* di cittadino per discendenza e che, come si vedrà nel corso dell'opera, assumono carattere assolutamente non secondario, anche e quando il suddetto accertamento avviene per via giudiziaria), tra cui: M.T. MAGOSSO, *Accertamenti giudiziari della cittadinanza iure sanguinis*, in *Stato civ. it.*, 2019, 5, p. 9 e ss. e della stessa AUTRICE, *Documentazione a corredo dell'istanza di riconoscimento della cittadinanza italiana*, *ibidem*, 10, p. 9 ss. e *Conclusione del procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana*, 6-8, 2020, p. 14 ss.; S. RESTUCCIA, *Procedimento documentale di riconoscimento della cittadinanza per nascita*, *ibidem*, 2019, 3, p. 19 ss.; G. CASONI, *I certificati e gli estratti di stato civile richiesti ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana: distinzioni necessarie in relazione al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113*, *ibidem*, 2020, 1, p. 4 ss.; C. CASTELLO, *Riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis, in particolare a cittadini argentini di origini italiane*, *ibidem*, 2020, 4, p. 19 ss.; M. RITA SERPILLI, *Il riconoscimento della cittadinanza italiana "iure sanguinis": prassi e fondamenti normativi*, *ibidem*, 2020, p. 24 ss.; D. BERLOCO, *Cittadinanza – Permanenza della residenza legale fino al momento della prestazione del giuramento*, *ibidem*, 2021, 1, pp. 22-23; *Riconoscimento della cittadinanza italiana "iure sanguinis". Un caso da ricordare*, *ibidem*, 2020, 9, pp. 25-26; *Cittadinanza. Posizione della donna italiana che contraeva matrimonio con cittadino straniero in vigenza della legge n. 555/1912*, *ibidem*, 2016, 5, pp. 8-11; *Acquisto della cittadinanza italiana ex art. 2 della legge n. 91/92 per riconoscimento della filiazione*, *ibidem*, 2013, 12, pp. 8-11; D. MANETTI, *Procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana per discendenza e limitazione del principio di sovranità*, in *I Servizi Demografici*, 2021, 6, p. 7 ss.; G. CIPOLETTA, *Cittadinanza iure sanguinis: il riconoscimento "giudiziale", anche in linea successoria maschile, ai discendenti da avo italiano emigrato all'estero*, in *I Servizi Demografici*, 2019, 9, p. 7 ss.

¹⁶ Analizzando l'intera produzione dottrinale italiana che si è sviluppata in materia di cittadinanza si ha l'impressione che tale materia non sia mai stata oggetto di sistematica, costante e diffusa attenzione, nonostante la centralità e la trasversalità che essa assume nell'ordinamento italiano, ma si ricava piuttosto l'idea che l'attenzione degli studiosi si sia limitata a commentare ed analizzare gli interventi legislativi che si sono registrati nel tempo in questa materia (e, quindi, principalmente il Codice Civile del 1865, la legge "organica" del 1912, le modifiche normative degli anni Settanta ed Ottanta a seguito degli interventi della Corte costituzionale e l'attuale L. n. 91/1992). Negli ultimi trent'anni, poi, la disciplina della cittadinanza italiana è stata oggetto di pochissime trattazioni monografiche di ampio respiro: tra di esse spiccano i lavori di R. CLERICI, *La cittadinanza italiana nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993 e di S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Vol. I, Milano, 1989, nonché sempre di quest'ultima AUTRICE, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Vol. II, Milano, 1996, oltre al lavoro di S. ARENA, *La cittadinanza nella nuova normativa italiana*, Minerbio, 1992 ed oltre all'analisi storico-sociologica di L. BUSSOTTI, *La cittadinanza degli italiani*, cit. (quest'ultima particolarmente interessante perché descrive, attraverso la minuziosa ricostruzione degli atti parlamentari e delle discussioni dottrinali, la dialettica tra la dimensione giuridica, quella politi-

Come, infatti, già illustrato *aliunde*¹⁷ è netta l'impressione che, in passato, il collegamento tra riconoscimento della cittadinanza italiana senza limiti generazionali e l'enorme fenomeno emigratorio italiano¹⁸ non sia stato

ca e quella sociologica che ha caratterizzato l'evoluzione della disciplina italiana in materia di cittadinanza). A tal riguardo, S. BARIATTI, all'inizio degli anni Ottanta sottolineava *"il est assez étonnant que la matière de la nationalité n'ait pas fait l'objet en Italie d'études nombreuses et exhaustives par des spécialistes du droit international privé. Ceux-ci, en effet, n'ont traité que certains problèmes particuliers. Par ailleurs, les aspects matériels de la nationalité ont été surtout étudiés (partiellement) dans des ouvrages de droit public, de droit civil et même de droit privé, car la doctrine n'a qualifié qu'assez récemment le status civitatis comme un statut de droit public"* S. BARIATTI, *Nationalité et statut personnel dans le droit de la nationalité italienne*, in M. VERWILGHEN (a cura di), *Nationalité et statut personnel, Leur interaction dans les traités internationaux et dans les législations nationales*, Bruxelles-Parigi, 1984, pp. 135-136. Negli stessi tempi, A.F. PANZERA, *Limiti internazionali...*, cit., p. 1 ss., si esprimeva in termini non molto dissimili: *"La dottrina italiana, a differenza di quella straniera, ha dimostrato, pressoché costantemente, un interesse non adeguato per la materia della cittadinanza. Già vari anni or sono si rilevava come ragioni sistematiche avessero distolto i civilisti dallo studio della stessa e come, dopo la pubblicazione di vari commenti alla legge 13 giugno 1912 n. 555 sulla cittadinanza italiana, anche i costituzionalisti e gli internazionalisti vi avessero rivolto la loro attenzione solo occasionalmente. Malgrado il tempo trascorso, tale rilievo conserva la sua attualità, sia con riferimento ai cultori del diritto interno che con riguardo ai cultori del diritto internazionale"*. Il medesimo concetto è stato ripreso in tempi più recenti da E. CODINI, *La cittadinanza...*, cit., p. 1 ss. Addirittura, non mancava chi considerava la cittadinanza (in generale) un argomento "poco alla moda": v. M. VERWILGHEN, *Introduction*, in M. VERWILGHEN (a cura di), *Nationalité...*, cit., p. 5: *"Filon peu exploité, sujet peu à la mode... Est-ce à dire qu'il y va d'un thème mineur, dépourvu d'intérêt?"*. In realtà, anche il raffronto con le esperienze giuridiche degli altri paesi europei, dimostra che questa materia non sia stata sempre oggetto della dovuta attenzione. A riprova di ciò, basta confrontare la massa di produzione non tanto normativa, ma di decisioni, istruzioni, circolari amministrative, nonché di decisioni giurisprudenziali che hanno caratterizzato, ad esempio, l'esperienza francese, sapientemente ed esaurientemente descritta da P. LAGARDE, *La nationalité française*, quarta edizione, Parigi, 2011 e, in particolare, p. 349 ss., nonché quella spagnola, altrettanto sapientemente ed esaurientemente descritta da J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Derecho español de la nacionalidad, Estudio práctico*, Granada, 2011. Nell'ordinamento italiano, invece, come sarà descritto nel corso dell'opera, il riconoscimento della cittadinanza per diritto di sangue – e cioè il principale metodo di attribuzione dello *status civitatis* – è tutt'ora sostanzialmente regolato, sul piano delle fonti amministrative, da una principale istruzione ministeriale, emessa trent'anni or sono e che si riferisce ad una normativa di inizio del Secolo scorso (la L. n. 555/1912), non più in vigore.

¹⁷ È una delle tesi di fondo dell'opera di M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza...*, cit., sviluppata in particolare nell'introduzione (p. 9 ss.) e nelle conclusioni (p. 201 ss.).

¹⁸ A sua volta, il grande fenomeno migratorio italiano di fine Ottocento ed inizio Novecento è stato storicamente oggetto di non adeguata attenzione da parte degli studiosi del settore, mentre solo in tempi più recenti questa pagina della storia italiana (dolorosa evidentemente, ma pur sempre significativa) è stata correttamente valorizzata. Ne sono esempi alcune pubblicazioni di grande interesse come l'opera di raccolta di tutti i dati ufficiali relativi all'emigrazione italiana (A. NICOSIA, L. PRENCIPE, *Museo Nazionale Emigrazione Italiana*, Roma, 2009) ovvero l'iniziativa promossa dal Comitato nazionale di celebrazione "Italia nel mondo" (istituito con decreto

analizzato compiutamente e, soprattutto, non siano stati individuati i possibili scenari giuridici che tale collegamento, prima o poi, avrebbe potuto comportare¹⁹.

Ancora oggi, peraltro, l'attenzione del giurista è maggiormente concentrata su fattispecie giuridiche che, pur rientranti nell'accezione ampia di *status*, sono ontologicamente ben diverse da quelle che caratterizzano lo *status* di cittadino *iure sanguinis*. Il riferimento è, in particolare, alla diffusa percezione che la disciplina della cittadinanza italiana sia strettamente collegata alla materia dell'immigrazione²⁰, che, come noto, negli ultimi anni

del Ministro per i Beni e le Attività culturali del 15 marzo 2000) che ha prodotto l'importante opera sull'emigrazione italiana, divisa in due volumi: P. BEVILACQUA, A. DECLEMENTI, E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione italiana, Partenze*, Roma, 2001 e degli stessi AUTORI, *Storia dell'emigrazione italiana, Arrivi*, Roma, 2002.

¹⁹ La grande massa di potenziali cittadini italiani *iure sanguinis* che può oggi chiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana ha anche alimentato un dibattito circa una possibile modifica legislativa volta a ridurre o comunque a condizionare tale riconoscimento: si rinvia sul tema a quanto già sinteticamente illustrato in M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza...*, cit., p. 221, *sub* nota 59, nonché alle considerazioni espresse nelle conclusioni di questo lavoro.

²⁰ Prova di ciò è la ricorrente sistematizzazione "scientifica" della materia della cittadinanza nella medesima area a cui appartengono i temi giuridici dell'immigrazione. Non a caso, una delle riviste ad oggi maggiormente specializzate in materia di cittadinanza, *Diritto immigrazione e cittadinanza*, si incentra principalmente su queste due tematiche. La stessa monografia di P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2021, giunta ormai alla sua quinta edizione e che rappresenta probabilmente il testo monografico di riferimento per gli studiosi e gli operatori del settore, è imperniato su questa "assonanza scientifica" tra i temi dell'immigrazione ed i temi della cittadinanza. Stesso discorso vale per altre importanti opere o iniziative scientifiche quali quelle di L. BONFIELD (a cura di), *Immigrazione e diritto alla cittadinanza*, Napoli, 2015 e di E. BASSOLI (a cura di), *Manuale pratico dell'immigrazione: Immigrazione, asilo, cittadinanza*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2021. Lo stesso legislatore sembra seguire questa impostazione: prova ne è il D.L. n. 13 del 20 febbraio 2017 (in *Gazz. Uff.* n. 40 del 17 febbraio 2017), così come convertito in legge con la L. di conversione 13 aprile 2017, n. 46 (in *Gazz. Uff.* 18 aprile 2017, n. 90) che ha istituito le Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, le quali (a seguito delle modifiche intervenute in sede di conversione in legge) hanno competenza anche in materia di cittadinanza (oltre che di apolidia), qualora ovviamente la domanda rientri nella giurisdizione del Giudice ordinario. Di conseguenza, ad oggi, i giudici ordinari che si occupano dei casi di immigrazione sono gli stessi giudici che si occupano dei casi di cittadinanza. Allo stesso modo, gli interventi del legislatore in materia di immigrazione del 2018 e del 2020 (*infra* citati) prevedono norme anche in materia di cittadinanza. Probabilmente, questa *associazione di idee* nasce dall'assioma secondo cui le fattispecie di cittadinanza italiana comportano o presuppongono un movimento migratorio. In realtà, ciò non è sempre vero: lo può essere in alcune fattispecie di acquisizione della cittadinanza per residenza in cui il presupposto per l'acquisizione dello *status civitatis* è l'aver risieduto nel territorio dello stato di cui si chiede la cittadinanza (e dunque in un territorio diverso da quello di origine), ma già non lo è più qualora, ad esempio, il soggetto sia nato già in Italia (da genitori stranieri), e proprio per non aver compiuto alcun movimento migratorio, è riconosciuto cittadino italiano

ha conosciuto un fortissimo sviluppo a seguito dell'intensificazione dei fenomeni migratori ed alla conseguente domanda di riconoscimento dei vari *status* legati al soggetto migrante. Tale accostamento giuridico non ha certo giovato al corretto inquadramento delle fattispecie relative alla cittadinanza italiana e ciò non solo e non tanto da un punto di vista giuridico, ma anche da un punto di vista culturale²¹.

D'altronde, le aree giuridiche a cui più correttamente dovrebbe essere

alla maggiore età (qualora lo desideri). Anche le fattispecie di acquisizione della cittadinanza per matrimonio non comportano né presuppongono necessariamente un movimento migratorio: prova ne è che la cittadinanza è riconosciuta (sebbene con condizioni diverse) anche al coniuge di cittadino italiano che abbia contratto matrimonio con quest'ultimo all'estero e che con quest'ultimo abbia risieduto all'estero, senza aver mai compiuto alcun movimento migratorio verso l'Italia. Infine, le fattispecie di riconoscimento della cittadinanza italiana per diritto di sangue sono sostanzialmente indipendenti da qualsivoglia condizione legata ad un movimento migratorio verso il territorio italiano. Da quanto precede, ne deriva che la gran parte delle fattispecie di possesso della cittadinanza italiana sono per così dire *statiche*, e cioè non dipendono da alcun movimento migratorio, né prima, né durante, né successivamente al perfezionamento della fattispecie di acquisizione, riconoscimento o in generale attribuzione dello *status civitatis*. Da qui la differenza con la materia dell'immigrazione che presuppone ontologicamente un movimento o un potenziale movimento.

²¹ Prova ne è la diffusa convinzione che la (senza dubbio) crescente domanda di riconoscimento dello *status civitatis* per diritto di sangue che si è registrata in tempi recenti sia legata ad un altrettanto crescente flusso migratorio (almeno definitivo) verso il nostro paese dei discendenti degli italiani emigrati molti anni or sono in tutto il mondo. D'altronde, questo è probabilmente l'equivoco di fondo (o comunque l'assioma non dimostrato) che ha caratterizzato la pur ampia e documentata analisi di G. TINTORI, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Roma, 2009, che giunge a conclusioni spesso ingenerose (già chiaramente percepibili dal titolo dell'opera) nei confronti della comunità di italo-discendenti. Lo stesso lavoro citato in precedenza di R. CALVIGIONI, T. PIOLA, *Il riconoscimento...*, cit., 2017 e 2020, reca come sottotitolo "il rimpatrio degli stranieri di origine italiana" che sembra quasi evocare un flusso migratorio *in senso inverso* rispetto alle rotte seguite dai milioni di cittadini italiani emigranti, il che non corrisponde all'attuale situazione. Ed invero, proprio per le ragioni esposte nella nota precedente, il riconoscimento dello *status* di cittadini italiani per diritto di sangue non implica necessariamente un movimento migratorio (almeno definitivo) verso il nostro territorio. Vero è, invece, che i movimenti migratori definitivi verso un paese sono legati non tanto al possesso dello *status civitatis* di quel paese, ma alla sussistenza delle condizioni sociali, economiche, sanitarie e logistiche tali da rendere quel movimento migratorio *favorevole*, soprattutto nel lungo termine. Non sempre il nostro paese assicura tale "vantaggio comparativo" (da valutarsi in ogni caso rispetto alle condizioni del singolo soggetto e del paese di provenienza) e, soprattutto, non necessariamente il movimento migratorio degli italo-discendenti – qualora realmente sussistente – si dirige verso lo stato italiano (potendo gli stessi, con il passaporto italiano, viaggiare, risiedere e lavorare più facilmente in tutti i paesi dell'Unione europea, ad esempio). Ogni diversa lettura rischia di alimentare la non corretta equazione *nuovo cittadino = nuovo soggetto residente nel territorio*. Sulla pericolosità dell'approccio che vuole individuare una relazione direttamente proporzionale tra movimento migratorio e *status civitatis*, v. E. CODINI, *La cittadinanza...*, cit., p. 12 ss.

accostata la materia della cittadinanza sono altre e sono molteplici. Come osservato correttamente in letteratura²², la ricchezza di questa materia è proprio la sua naturale e costante interazione con svariate branche del diritto, quali il diritto costituzionale, il diritto civile (e in particolare il diritto di famiglia), il diritto processuale civile, il diritto amministrativo, il diritto internazionale privato²³ e pubblico, il diritto comparato e, non ultimo, il diritto dell'Unione europea²⁴. A tali saperi giuridici, occorre poi aggiungere una corretta conoscenza delle vicende storiche e geopolitiche che hanno caratterizzato la vita dello Stato della cui cittadinanza si discute²⁵. Solo in questa maniera, si può comporre il complesso *mosaico di tessere* che contraddistingue normalmente la disciplina della cittadinanza, soprattutto per diritto sanguigno²⁶.

Con questo medesimo approccio interdisciplinare si è affrontato il pre-

²² Su tutti, valgano le lucide osservazioni di M. VERWILGHEN, *Introduction*, in M. VERWILGHEN (a cura di), *Nationalité et statut personnel...*, cit., p. 6: “*La nationalité est une institution qui intéresse plusieurs branches du droit (...) Lesquelles? Le droit civil d’abord, avec le mariage et la filiation. Le droit constitutionnel et le droit des gens, pour les principes fondamentaux nationaux et internationaux. Le droit administratif en raison de l’intervention d’organes exécutifs tel que le ministre de la Justice, gardien de la nationalité. Le droit judiciaire, avec le contentieux de la nationalité ou les litiges familiaux. Sans oublier, bien sûr, le droit international privé, avec les conflits positifs et négatifs de nationalités*”.

²³ Dal punto di vista strettamente internazionalprivatistico sia lecita la seguente considerazione. La materia della cittadinanza italiana per diritto di sangue rappresenta un rilevante bacino di fattispecie nelle quali trovano naturale applicazione le norme di conflitto. A ben vedere, infatti, gli ordinamenti dei paesi di emigrazione italiana (soprattutto quelli in cui si è concentrata la gran parte del fenomeno migratorio italiano) sono, per valori assoluti, gli ordinamenti con cui è maggiormente entrato in contatto il nostro ordinamento nella sua storia, generando di conseguenza il maggior numero di fattispecie con elementi di estraneità. Quanto appena detto risulterà evidente nel corso di quest’opera, soprattutto nel capitolo dedicato alla *prova* della cittadinanza italiana per discendenza (capitolo terzo).

²⁴ Non si può non aggiungere che la complessità e l’eterogeneità dei profili che riguardano questa materia rappresenta anche la ragione del suo fascino, tanto giuridico quanto culturale. Concorda, E. CODINI, *La cittadinanza...*, cit., p. 19.

²⁵ Ciò è particolarmente vero nel caso dello stato italiano che, come noto, ha vissuto, soprattutto nei primi circa cent’anni di vita, importanti vicende geopolitiche che hanno inciso sui suoi confini territoriali e demografici, con inevitabili e complesse conseguenze anche sul piano della disciplina della cittadinanza italiana. Sul tema ci si permette di rinviare alla sintetica ricostruzione operata in M. MELLONE, *La disciplina della cittadinanza...*, cit., p. 61 ss.

²⁶ La ricchezza di tale materia, ovvero sia la sua eterogeneità disciplinare, è stata paradossalmente anche il motivo per cui essa è stata sovente trascurata dalla dottrina scientifica. Non è un caso che un Illustre giurista sottolineava che la cittadinanza “*non fa parte pleno iure di alcuna branca della dottrina giuridica, con la conseguenza di essere notevolmente trascurata malgrado la sua importanza fondamentale*” (R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano (voce)*, III, Torino, 1959, pp. 35-36).

sente lavoro che prova ad offrire una fotografia quanto più fedele e completa possibile delle vicende che caratterizzano l'accertamento giudiziario dello *status* di cittadino italiano *iure sanguinis*, con tutte le interconnessioni che esso comporta nelle varie materie sopra citate.

Per fare ciò, si è immaginato un ideale percorso giuridico all'interno di un giudizio civile avente ad oggetto lo *status civitatis iure sanguinis*, cominciando dall'inquadramento della natura di tali tipi di azioni e dall'ambito applicativo delle stesse, soprattutto al fine di distinguere il non immediato confine tra accertamento giudiziario ed accertamento amministrativo (capitolo primo).

Una volta chiariti i tratti somatici di tali processi, se ne analizzeranno gli aspetti preliminari concernenti la legittimazione processuale, la giurisdizione, la competenza territoriale ed il rito applicabile (capitolo secondo): tali aspetti assumono un'importanza non secondaria, soprattutto in un ordinamento processuale come il nostro, ancora molto legato ad un'impronta fortemente formalistica ed in cui le stesse regole processuali sono spesso il frutto di stratificazioni giuridiche che non agevolano certamente il compito dell'interprete.

Si procederà, successivamente, con il difficile compito di analizzare le vicende istruttorie che caratterizzano la prova della discendenza dall'italiano "dante causa" sino all'interessato²⁷ e della ininterrotta trasmissione *iure sanguinis* dello *status civitatis* (capitolo terzo). Trattasi di vicende molto complesse giuridicamente perché coinvolgono diversi elementi di diritto internazionale privato, di diritto intertemporale e di diritto sostanziale, ma che rappresentano probabilmente la parte più importante di questo percorso perché permettono di approfondire alcuni profili che spesso vengono affrontati nella prassi (soprattutto in quella amministrativa) in maniera acritica.

Infine, si analizzeranno i vari scenari giuridici che si profilano con riferimento all'attuazione delle decisioni che accertano lo *status* di cittadino italiano per diritto di sangue (capitolo quarto). Anche in questo caso, trattasi di un aspetto di indubbia importanza, posto che non sono mancati casi in cui l'attuazione del *dictum* giudiziario incontra resistenze ed ostacoli derivanti da prassi amministrative non sempre corrette: in tali ipotesi, si apre un ventaglio di scenari giuridici in cui si intrecciano strumenti afferenti al diritto processuale civile e strumenti afferenti al diritto processuale amministrativo.

²⁷ Discendenza che, molto spesso, prevede diversi passaggi generazionali.

A valle di tutto ciò, si avvanzeranno alcune osservazioni che, prendendo spunto dai risultati dell'indagine svolta nel corso dell'opera, si focalizzeranno sull'attuale sistema di riconoscimento della cittadinanza italiana per discendenza sanguigna, invero spesso poco chiaro e rimesso ad approcci giuridici non di rado contrapposti tra di loro.

L'opera è poi accompagnata da un'appendice in cui è contenuta una selezione di casi giurisprudenziali nella materia *de qua* (la maggior parte dei quali inediti)²⁸ in cui sono trattati diversi profili processuali richiamati nel corso dell'opera, in maniera tale da offrire al lettore l'immediata percezione di come l'accertamento giudiziario dello *status* di cittadino *iure sanguinis* si atteggia nella pratica²⁹.

²⁸ Ovviamente, tale selezione riguarda casi relativamente recenti che riguardano fattispecie di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* o casi affini. Per i casi giurisprudenziali più datati (pur citati nel corso dell'opera) si segnala la raccolta giurisprudenziale di F. CAPOTORTI, B. CONFORTI, L. FERRARI BRAVO, V. STARACE, *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale privato e processuale, repertorio 1942-1966*, Bari, 1967 ed il *continuum* di quell'opera di F. CAPOTORTI, V. STARACE, U. VILLANI, R. ADAM, G. CARELLA, M.T. SPAGNOLETTI ZEULI, P. MORI, *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale privato e processuale, repertorio 1967-1990*, Milano, 1991, entrambe sotto la voce "Cittadinanza italiana".

²⁹ Per quanto riguarda, invece, i materiali normativi, le prassi amministrative e le convenzioni internazionali applicabili, sempre nella materia *de qua*, si ritiene corretto rinviare, anche per ovvie esigenze di spazio, alle opere che hanno già svolto questa operazione e, in particolare, S. BARIATTI, *La disciplina giuridica ...*, 1996, cit.; R. CALVIGIONI, T. PIOLA, *Il riconoscimento ...*, cit., 2020, p. 245 ss.; R. CALVIGIONI, M. CALIARO, *Atti di cittadinanza ...*, cit., p. 173 ss.; L. CASALI, M.P. SEMPRINI, *La cittadinanza italiana, Raccolta di norme, circolari, pareri, formule e modelli*, Rimini, 1995, oltre alla pubblicazione curata dal MINISTERO DELL'INTERNO (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze) dal titolo *Io cittadino, Regole per la cittadinanza italiana*, Milano, 2009. Nella *subiecta materia*, inoltre, è molto importante anche l'analisi degli approcci normativi degli altri paesi, soprattutto quelli dove si è concentrata l'emigrazione italiana. In diversi casi, infatti, l'applicazione delle stesse norme interne in materia di cittadinanza dipendevano dal contenuto della norma straniera con cui l'ordinamento italiano veniva in contatto (v. M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza ...*, cit., p. 19). A tal riguardo, è d'uopo citare alcune vastissime opere di raccolta di normative di tutti i paesi del mondo in materia di cittadinanza (sebbene molto datate nel tempo) tra cui R.W. FLOURNOY JR., M.O. HUDSON, *A collection of nationality laws of various countries as contained in constitutions, statutes and treaties*, New York, 1929; B. DUTOIT, *La nationalité de la femme mariée*, Ginevra, nei suoi tre volumi dedicati alle diverse aree geografiche del mondo: Vol. I, *Europa*, 1973; Vol. II, *America, Asia ed Oceania*, 1980; Vol. III, *Africa*, 1991 e, soprattutto G. KOJANECH, *La cittadinanza nel mondo*, Padova, diviso anch'esso in (cinque) volumi (Vol. I, *Legislazione nelle Americhe e in Oceania*, 1977; Vol. II n. 1 e n. 2, *Legislazione dell'Europa*, 1979; Vol. III, *Legislazione dell'Africa*, 1982; Vol. IV, *Legislazione dell'Asia*, 1986), il quale ha anche offerto l'importantissimo contributo di tradurre verso l'italiano i testi normativi stranieri.

Capitolo I

La natura e l'ambito applicativo delle azioni di accertamento dello status di cittadino iure sanguinis

SOMMARIO: 1. Le azioni in materia di cittadinanza *iure sanguinis* tra interesse all'accertamento ed interesse alla concreta attuazione di detto accertamento. – 2. L'accertamento dello *status* di cittadino italiano *iure sanguinis* tra competenza amministrativa e competenza giudiziaria: una tensione giuridica evitabile. – 3. Il possibile punto di caduta della predetta tensione giuridica: l'interesse ad agire e la sua applicazione nei giudizi di accertamento della cittadinanza per diritto di sangue. – 4. L'accertamento incidentale dello *status* di cittadino *iure sanguinis*. – 5. La tutela cautelare e la sua applicabilità ai giudizi in materia di cittadinanza *iure sanguinis*.

1. *Le azioni in materia di cittadinanza iure sanguinis tra interesse all'accertamento ed interesse alla concreta attuazione di detto accertamento*

Lo *status* di cittadino italiano *iure sanguinis* si distingue dagli altri modi di attribuzione della cittadinanza italiana per essere uno *status* che l'ordinamento riconosce ad un soggetto *a titolo originario* e cioè sin dalla nascita. Più precisamente, lo *status* di cittadino italiano *iure sanguinis* deriva da un fatto giuridicamente rilevante che è, per l'appunto, *l'essere considerato dall'ordinamento, al momento della nascita, figlio di cittadino italiano*¹: tale

¹È un approdo ermeneutico a cui è giunta la migliore dottrina già da immemore tempo: v. su tutti R. QUADRI, *Cittadinanza*, in E. EULA, A. AZARA (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano* (voce), III, Torino, 1959, in particolare, p. 60: "Va osservato in contrario che è errato parlare di acquisto della cittadinanza per nascita, poiché l'esistenza e l'inizio di questa (ed ugualmente la fine) sono presupposti del modo di acquisto (o di perdita). Come sarebbe assurdo parlare di perdita della cittadinanza «per morte» così è assurdo parlare di acquisto della cittadinanza «per nascita». Sono in realtà le situazioni o modalità che accompagnano la nascita, e non la nascita come tale, che

fatto, qualora accertato, determina istantaneamente ed automaticamente lo *status* di cittadino in capo all'interessato sin dalla nascita².

vengono in rilievo". Su questa stessa linea direttrice si è sviluppato il ragionamento giurisprudenziale che ha portato la Suprema Corte italiana a ritenere applicabili gli effetti delle sentenze della Corte cost. n. 87/1975 e n. 30/1983 in materia di cittadinanza anche a fattispecie discriminatorie intervenute prima del primo gennaio 1948, posto che il presupposto del riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* non fosse il *fatto storico* di essere nato da cittadino italiano, ma il *rapporto giuridico* di filiazione che si instaurava tra un soggetto "dante causa" ed un altro "avente causa" dal primo. L'esistenza e l'efficacia di tale rapporto non si esauriva (e non si esaurisce) con il fatto storico della nascita, ma perdura nell'ordinamento giuridico. Di conseguenza, il fatto che la nascita fosse avvenuta prima dell'entrata in vigore della Carta Costituzionale non poteva assumere rilevanza assorbente, dato che il contrasto con il parametro costituzionale aveva riguardato il *rapporto di filiazione* che, come tale, spiegava i propri effetti, dal punto di vista temporale, al di là del *fatto storico* della nascita (v. Corte di Cassazione, sent. del 10 luglio 1996 n. 6297, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1997, p. 146 ss. e sent. del 4 febbraio 2009, n. 4466 e n. 4467, su cui v. il commento di L. D'ASCIA, *Questioni di cittadinanza ...*, cit., pp. 221-225; A. PACE, *La c.d. retroattività ...*, cit., pp. 224-230; O. VERCELLI, *Sentenza n. 4466/2009 ...*, cit., pp. 487-489; B. BAREL, *Cittadinanza*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione ...*, cit., p. 384). La lettura che si propone, inoltre, riposa sul dato letterale contenuto sia nell'art. 1 dell'attuale L. n. 91/1992, sia nell'art. 1 della L. n. 555/1912, sia nell'art. 4 del Codice Civile del Regno d'Italia del 1865 (e cioè delle normative che in passato hanno regolato la disciplina della cittadinanza italiana). Tutte le disposizioni testé citate, infatti, attribuiscono la cittadinanza italiana a colui che è *figlio* di cittadino italiano e non a colui che è *nato* da cittadino italiano. Altri ordinamenti che applicano il *ius sanguinis* hanno, invece, preferito utilizzare l'espressione *nato* da cittadino al fine di evitare il possibile *circulus inextricabilis* che si determina quando l'ordinamento in questione adotta il criterio della legge nazionale del figlio per determinare la filiazione (soprattutto quando non sia ancora definita quale sia tale nazionalità: sul tema si rinvia alle considerazioni che si esprimeranno *infra* nel capitolo terzo). Esempio di questo approccio è l'ordinamento spagnolo il cui *Código Civil* (art. 17) stabilisce che sono cittadini spagnoli "*Los nacidos de padre o madre españoles*". In questo modo, non è necessario che sia accertato legalmente lo stato di figlio al momento della nascita e, dunque, che siano rispettate le condizioni previste dall'ordinamento per l'instaurazione di tale rapporto, potendo essere sufficiente la sussistenza di "*indicios racionales de su generación física por progenitor español*" (l'espressione è di J. CARRASCOSA GONZALES, *Derecho Español de la nacionalidad ...*, cit., p. 52). Occorre, tuttavia, aggiungere che l'ordinamento spagnolo conosce e valorizza, anche ai fini acquisitivi, la figura della *cittadinanza de facto*, come chiarito *infra* nel capitolo terzo *sub* nota 14).

²Seguendo tale impostazione, il termine giuridicamente più corretto per definire questo modo di attribuzione della cittadinanza italiana dovrebbe essere *ius filiationis* e non *ius sanguinis*. Ed invero, la cittadinanza è attribuita per *l'essere considerato figlio di cittadino* dall'ordinamento e non necessariamente per l'essere figlio biologico (per l'appunto, per sangue) di cittadino. È noto, infatti, che l'ordinamento italiano (al pari di tanti altri ordinamenti) utilizza delle presunzioni al fine di determinare in molti casi la filiazione, ferma restando, nei limiti di legge, la possibilità di provocare un accertamento giudiziario sulla verità biologica (ma anche in tal caso questa possibilità conosce dei limiti, come meglio specificato *infra* nel capitolo terzo). Tuttavia, per convenzione si è sempre utilizzato il termine *ius sanguinis*, il quale, pur non essendo tecnicamente perfetto, mantiene intatta l'idea della trasmissione di valori e di principi della comunità nazionale che avviene attraverso il *rapporto genitoriale* che si instaura a seguito dell'accertamento (anche presuntivo) della filiazione. Peraltro, l'individuazione della *nascita* come

Di conseguenza, a differenza di altri modi di attribuzione della cittadinanza italiana c.d. *derivativi* e cioè che derivano da un *atto* amministrativo che costituisce tale *status* in capo ad un soggetto³, lo *status* di cittadino italiano *iure sanguinis* deriva da un *fatto* la cui sussistenza, per sua natura, è maggiormente esposta ad incertezza giuridica.

Tale incertezza giuridica è, peraltro, accentuata dalla circostanza che, nel caso della cittadinanza *iure sanguinis*, non esiste un atto amministrativo

momento temporale in cui il principio del *ius sanguinis* spiega i propri effetti non è completamente scevra da critiche. A tal riguardo, risulta interessante la discussione che si sviluppò in seno ai lavori parlamentari che precedettero l'adozione della L. n. 555/1912 circa l'applicabilità del criterio del *ius sanguinis* in caso di morte del padre dopo il concepimento e prima della nascita del figlio. Non mancava, infatti, chi sosteneva che, in caso di morte, il padre perdeva (e quindi non trasmetteva) la cittadinanza (assunto ferocemente criticato da R. QUADRI, *Cittadinanza ...*, cit., p. 60). Si decise, alla fine, di non modificare la disposizione della norma, restando (sotto)inteso che in caso di morte, ma pur sempre in costanza di matrimonio ovvero entro il trentesimo giorno dallo scioglimento dello stesso, valeva la presunzione di paternità e, quindi, la presunzione di sussistenza dello *status* (cfr. F. DEGNI, *Della cittadinanza*, Napoli-Torino, 1921, pp. 57-58). D'altronde, la medesima questione si è posta anche in altri ordinamenti che adottano il *ius sanguinis* ed è stata risolta nel medesimo senso (si veda, ad esempio, l'ordinamento spagnolo dove in più di un'occasione l'autorità competente in materia di registri di stato civile, la *Dirección General de los Registros y del Notariado*, è intervenuta per sottolineare che in caso di premorte del padre-marito cittadino, il figlio deve essere comunque considerato cittadino: v. *Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado* del 31 marzo 1992 e del 12 luglio 1993, citate da J. CARRASCOSA GONZALEZ, *Derecho Español de la Nacionalidad ...*, cit., p. 54). A riprova del fatto che il principio del *ius sanguinis* è strutturalmente collegato più al momento del concepimento che al momento della nascita, occorre citare anche un'ardita (ma non priva di logica) tesi sollevata nel corso di una disputa in materia di cittadinanza portata all'attenzione della Commissione mista italo-venezuelana, istituita in base ai Protocolli del 13 febbraio e 7 maggio 1903 (caso *Miliani*, citato da A.F. PANZERA, *Limiti internazionali ...*, cit., p. 69). Al fine di dirimere l'annosa (e tuttora attuale) questione della concorrenza tra cittadinanza *iure sanguinis* attribuita dall'ordinamento italiano e cittadinanza *iure soli* attribuita dall'ordinamento del paese di nascita dei figli degli emigranti italiani, il commissario italiano teorizzò la prevalenza del *ius sanguinis* posto che il momento applicativo di tale principio è individuabile non già nell'evento nascita (come invece indiscutibilmente avviene con il *ius soli*), bensì nell'evento concepimento e cioè in un evento anteriore, di guisa che non vi sarebbe concorrenza perfetta tra i due principi. Occorre, tuttavia, considerare che l'evento-concepimento (a differenza dell'evento-nascita) è un elemento che garantisce una minore certezza e stabilità giuridica sia con riferimento al *luogo* che al *tempo* in cui esso ha avuto luogo. Anche per questo motivo, esso ha avuto, in generale, poca fortuna nel diritto sostanziale e nel diritto internazionale privato dei vari ordinamenti, compresi quello italiano. Si veda a tal proposito un arresto della Corte di Cassazione del 2 dicembre 1933, in *Giur. it.*, 1934, p. 94, in cui la Suprema Corte, chiamata a stabilire la legge applicabile ad un accertamento di un rapporto di filiazione rifiutò di considerare la legge del luogo di concepimento, preferendo invece quella del luogo di nascita (quest'ultima avvenuta in Italia, mentre il primo aveva avuto luogo in Austria).

³ Ad esempio, l'acquisizione della cittadinanza per matrimonio *ex. art. 5* della L. n. 91/1992 ovvero per residenza sul territorio italiano *ex. art. 9* della medesima legge.

o un'altra circostanza a cui l'ordinamento ricollega espressamente il valore di prova presuntiva *iure et de iure* o *iuris tantum* del possesso della cittadinanza italiana⁴.

Di conseguenza, può spesso venire in rilievo la necessità di accertare giudizialmente⁵ lo *status* di cittadino *iure sanguinis* derivante da quel *fatto generatore* da cui deriva l'esistenza *attuale* dello *status* di cittadino, fermo restando che – trattandosi di accertamento in materia di *status* – tale accertamento certifica la sussistenza di tale situazione giuridica al momento dell'accertamento, ben potendo tale accertamento essere messo in discussione da successive circostanze⁶.

⁴Come sarà chiarito meglio *infra* nel capitolo terzo, il possesso dello *status* di cittadino *iure sanguinis* deriva da una serie di circostanze documentali e di fatto che rappresentano per lo più presunzioni semplici a disposizione dell'interprete, ma nessuna di esse ha il potere *ex se* di determinare il possesso attuale dello *status* di cittadino *iure sanguinis* (fatta ovviamente eccezione per il giudicato sostanziale derivante da una sentenza di accertamento definitiva).

⁵La letteratura sulle azioni di accertamento mero nel nostro ordinamento è sterminata. Non si può però non sottolineare l'apporto di G. CHIOVENDA a cui si deve l'elaborazione dottrinale – in assenza di norme nel nostro ordinamento che ammettano espressamente e in generale tali tipi di azioni – dell'azione giudiziale come bene e diritto a sé stante rispetto al diritto oggetto dell'azione medesima (G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, p. 46), posto che l'azione di accertamento mero serve ad attribuire il bene della certezza giuridica che solo il processo – attraverso il giudicato sostanziale – può conferire (G. CHIOVENDA, *L'azione nel sistema dei diritti*, in G. CHIOVENDA, *Saggi di diritto processuale*, I, Milano, 1993, p. 149 ss., dello stesso AUTORE, v. anche *Azione di mero accertamento*, *ibidem*, p. 51 ss.). Si veda, anche, *ex multis* F. CARNELUTTI, *Diritto e processo*, Napoli, 1958, p. 53 ss. e dello stesso AUTORE, *Accertamento giudiziale preventivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, p. 175 ss.; A. PROTO PISANI, *Appunti sulla tutela di mero accertamento*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, p. 620 ss.; S. SATTA, *A proposito dell'accertamento preventivo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, p. 1396 ss.; L. LANFRANCHI, *Contributo allo studio dell'azione di mero accertamento*, Milano, 1969.

⁶Ed invero, in materia di *status*, l'effetto giuridico ricercato dall'interessato attraverso un'azione di accertamento è la cristallizzazione *rebus sic stantibus* della propria condizione. In altre parole, il giudicato che caratterizza questi giudizi ha tendenzialmente ad oggetto quelle circostanze di fatto che determinano la costituzione o la mancata costituzione o la perdita dello *status* oggetto dell'accertamento. Ciò non impedisce che successivamente tali circostanze mutino e rimettano in discussione la sussistenza o la non sussistenza dello *status*. Ciò vale anche in materia di cittadinanza, dove l'accertamento giudiziale dello *status* di cittadino cede di fronte ad una successiva circostanza che abbia comportato la perdita del suddetto *status* (ciò valeva soprattutto nella disciplina della Legge del 1912 e del Codice Civile del 1865, mentre nell'attuale disciplina in materia di cittadinanza, i casi di perdita dello *status* sono stati sensibilmente ridotti). Il meccanismo opposto vale per l'accertamento dello *status* di apolide, il cui presupposto, invece, è proprio il mancato possesso dello *status* di cittadino (di qualsiasi paese del mondo). L'accertamento giudiziario della condizione di apolide, infatti, è particolarmente "fragile" perché destinato a venire meno allorché il soggetto apolide fuoriesca da quella (giuridicamente e socialmente) difficile condizione, acquisendo la cittadinanza di un paese. Proprio in materia di apolidia, è interessante citare una tesi particolarmente *tranchant* che addirittura nega la possibi-

Più precisamente, tale esigenza accertativa può derivare da varie ragioni.

Innanzitutto, può sussistere l'esigenza di *accertamento puro* dello *status* di cittadino, e cioè l'esigenza di accertare uno *status* già posseduto dal soggetto, ma la cui esistenza è *questionata* da un'Amministrazione dello stesso Stato della cui cittadinanza si discute o, più semplicemente, da un altro cittadino (tanto dello Stato in questione, quanto di un altro Stato): lo *status* di cittadino, infatti, per la sua *trasversalità giuridica* viene inevitabilmente in rilievo in un coacervo di fattispecie e di situazioni giuridiche in cui l'ordinamento riconosce a tale *status* effetti in gran parte "verticali" (e quindi opponibili ad un'autorità statale⁷), ma anche in alcuni casi orizzontali⁸.

In tali casi, l'azione con cui il cittadino intende provocare un accertamento sulla sussistenza dello *status* di cittadino (ovvero sulla mancata sus-

lità che lo *status* di apolide possa essere accertato giudizialmente. Tale tesi riposa proprio sulla considerazione che la condizione di apolide non è altro che il frutto della prova negativa dello *status* di *cives* di qualsiasi altro stato del mondo. Di conseguenza, essendo una condizione che, per sua natura, è destinata a mutare in qualsiasi momento per il raggiungimento della prova opposta, essa non potrebbe essere oggetto di un accertamento giudiziale che abbia attitudine a formare un giudicato (sul punto, v. la decisione del Trib. Larino 4 aprile 1964, in *Foro pad.*, 1965, I, p. 248 su cui S. ARENA, *La cittadinanza italiana nella nuova normativa ...*, cit., p. 242).

⁷Non si fa riferimento esclusivo al caso di opponibilità all'autorità dello stato della cui cittadinanza si tratta, ma anche all'autorità di un altro stato. Ed invero, lo *status* di cittadino italiano, ad esempio, può essere opposto (sebbene ai soli fini probatori) anche all'autorità di un altro stato con cui l'Italia ha raggiunto un accordo internazionale che prevede il riconoscimento di determinate situazioni giuridiche derivanti proprio dalla sussistenza dello *status* di cittadino. Si pensi alla Convenzione tra la Repubblica italiana e gli Stati Uniti d'America per evitare la doppia imposizione e per prevenire le evasioni fiscali in materia d'imposte sulle successioni, conclusa a Washington il 30 marzo 1955 e ratificata con la L. n. 943 del 19 luglio 1956 (in *Gazz. Uff.* n. 212 del 25 agosto 1956). L'art. 4 di tale Convenzione prevede sostanzialmente un meccanismo di esenzione dal pagamento dell'imposta sulle successioni per coloro che erano cittadini o domiciliati nell'altro stato al momento della morte. L'ordinamento statunitense prevede l'applicazione di un'imposta sul patrimonio posseduto da soggetti non residenti nel territorio americano al momento della morte (applicabile qualora il valore del suddetto patrimonio sia superiore a sessantamila dollari statunitensi). Molti cittadini dei paesi di emigrazione italiana (in special modo dei paesi sudamericani) possiedono un patrimonio nel territorio statunitense, pur non essendo ivi residenti: costoro (*rectius* i loro discendenti) non di rado oppongono all'amministrazione americana il possesso della cittadinanza italiana al fine di invocare l'esenzione dall'applicazione dell'imposta di successione.

⁸Si fa riferimento ai casi in cui, ad esempio, lo *status* di cittadino è preso in considerazione dall'ordinamento ai fini dell'individuazione, all'interno di un giudizio tra soggetti privati, della giurisdizione competente o della legge applicabile. Alcuni esempi in tal senso sono forniti dai casi trattati dalla Corte di Cassazione nelle sentenze del 23 febbraio 1978, n. 903, in *Giur. it.*, 1978, I, 1, p. 1926 e in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1978, p. 841 ss., del 29 ottobre 1984, n. 5530, *ibidem*, 1985, p. 386 ss. e del 3 aprile 1970, n. 894, *ibidem*, 1985, p. 617 ss. (v. anche Trib. Matera, sent. 31 luglio 1954, *ibidem*, 1957, pp. 444, 453 e 471).

sistenza dello *status civitatis* di un altro cittadino⁹) rientra nei giudizi meramente accertativi, posto che il cittadino in questione non ha interesse a chiedere un *facere* supplementare all'Autorità giudiziaria adita (dato che è già in possesso dello *status* oggetto dell'azione)¹⁰. Lo stesso dicasi, *a contrariis*, qualora tale accertamento è provocato dalla stessa amministrazione statale¹¹ nei confronti del soggetto che non è ancora in possesso della cittadinanza.

Più frequenti, invece, risultano le fattispecie in cui un soggetto, non riconosciuto ancora cittadino italiano, promuove un'azione per accertare positivamente tale *status*. In questo caso, il soggetto in questione potrebbe teoricamente limitarsi a chiedere il mero accertamento dello *status* di cittadino (senza ulteriori domande giudiziari), nel qual caso l'azione ricadrebbe nella casistica sopra enunciata¹². Tuttavia, chi ha il diritto ad ottenere lo *status* di cittadino italiano *iure sanguinis* e non l'ha ancora ottenuto (o gli è stato illegittimamente disconosciuto), ha evidente interesse non solo ad ottenere una decisione che gli riconosca tale *status*, ma anche un provvedimento giudiziario che obblighi l'amministrazione statale a porre in essere

⁹ Nulla vieta, infatti, che si possa esperire non già l'azione di accertamento positivo dello *status* di cittadino, bensì quella di accertamento negativo, avente ad oggetto cioè la mancata sussistenza dello *status* di *cives* in capo ad un soggetto. Ciò può accadere, ad esempio, in una controversia tra privati in cui un soggetto solleva una questione incidentale circa il non *status* di cittadino italiano di un'altra parte del giudizio, posto che tale *status* rappresenta il presupposto per il riconoscimento di un diritto o per l'applicazione di una norma. Più difficile (ma non impossibile) ipotizzare anche il medesimo tipo di azione a titolo principale. D'altronde, l'azione di accertamento negativo è un tipo di azione che, anche al di là dei casi espressamente previsti per legge, è ammessa sempre quando risponda (come l'azione di accertamento positivo) ad un interesse concreto ad ottenere la tutela giudiziaria (come *funditus* illustrato nel paragrafo successivo di questo capitolo). Sulle azioni di accertamento negativo, v. la ricostruzione storica e gli approdi dottrinali ricostruiti da C. CARIGLIA, *Profili generali delle azioni di accertamento negativo*, 2013, Torino e A.A. ROMANO, *L'azione di accertamento negativo*, 2006, Napoli.

¹⁰ Sull'ammissibilità di un'azione di accertamento mero non contenente una domanda di condanna, pur proponibile e logicamente connessa alla domanda di accertamento, v. L. LANFRANCHI, *Contributo allo studio ...*, cit., p. 285 ss. e la giurisprudenza (non univoca) *ivi* citata.

¹¹ V. il caso del Tribunale di Milano nella sentenza del 29 maggio 1980, *infra* citata nel capitolo secondo, *sub* nota 6.

¹² Ciò può accadere, ad esempio, qualora il soggetto interessato desideri semplicemente opporre il giudicato sullo *status* a terzi (privati o autorità pubbliche), pur non avendo interesse allo svolgimento di quelle pratiche amministrative necessarie affinché tale *status* sia registrato dall'amministrazione statale attraverso le apposite procedure. Una simile fattispecie, peraltro, porrebbe la questione della necessità da parte dell'Amministrazione, anche al di là di un ordine giudiziale, di procedere d'ufficio alla suddetta attività amministrativa, posto che è indubbio interesse dello Stato avere un registro aggiornato e fedele della popolazione cittadina e ciò per evidenti motivi di ordine pubblico, certezza del diritto e sicurezza sociale.

quel *facere* necessario affinché il soggetto possa dimostrare *erga omnes* (e, quindi, non solo ai privati, ma anche alle amministrazioni pubbliche) quello *status* e, quindi, possa esercitare i diritti ad esso connesso.

Tale caratteristica dei giudizi in esame fa sì che gli stessi assumano *anche* una natura di azioni di condanna o comunque che le relative decisioni abbiano anche un “capo condannatorio consequenziale”¹³, posto che l’organo giudiziario, una volta accertato lo *status* di cittadino, condanna *per l’effetto* l’amministrazione a compiere una determinata attività richiesta dall’interessato e comunque necessaria affinché quest’ultimo possa esercitare i diritti relativi dallo *status* riconosciuto. A tal riguardo è utile riportare, sin da subito e per maggiore chiarezza dei concetti che si vanno esponendo, il *dictum* giudiziario che nella gran parte dei casi caratterizza l’esito dell’accertamento giudiziario dello *status* di cittadino italiano *iure sanguinis*: “(l’organo giudiziario) *accoglie la domanda e, per l’effetto, dichiara che i ricorrenti sono cittadini italiani; ordina al Ministero dell’interno e, per esso, all’ufficiale dello stato civile competente, di procedere alle iscrizioni, trascrizioni e annotazioni di legge, nei registri dello stato civile, della cittadinanza delle persone indicate, provvedendo alle eventuali comunicazioni alle autorità consolari competenti*”¹⁴.

La *natura mista* delle azioni aventi ad oggetto lo *status* di cittadino italiano *iure sanguinis*, peraltro, è riscontrabile in una moltitudine di giudizi in cui il giudice civile è chiamato ad accertare la sussistenza di un diritto soggettivo – negato o comunque non riconosciuto dall’autorità amministrativa¹⁵: in tutti quei casi, la funzione *concreta* di tali azioni non è solo ri-

¹³ Sul punto è utile riprendere l’insegnamento di G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, p. 157, per il quale i due presupposti di una sentenza di condanna sono “*l’esistenza di una volontà di legge che garantisca un bene ad alcuno imponendo al convenuto l’obbligo di una prestazione*” e “*la convinzione del giudice che in base alla sentenza si possa senz’altro, o immediatamente o dopo un certo tempo, procedere dagli organi dello Stato agli atti ulteriori necessari per l’effettivo conseguimento del bene garantito dalla legge*”. Sulla *natura mista* con cui concretamente si atteggiano le azioni aventi ad oggetto il riconoscimento di uno *status* e la conseguente condanna dell’amministrazione competente a porre in essere un *facere* affinché l’interessato possa porre in essere i diritti connessi a tale *status*, v. A. MARAZZI, *L’apolidia e il suo accertamento giudiziario*, Torino, 1958, p. 104, sebbene relativamente al caso di azione avente ad oggetto l’accertamento dello *status* di apolide.

¹⁴ Per ulteriori considerazioni tecniche circa il *dictum* delle decisioni di accertamento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, si rinvia al capitolo quarto e, in particolare, alle note 5 e 6.

¹⁵ Il riferimento è, ad esempio, alle controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell’Unione europea di cui all’art. 8 del D.Lgs. n. 30/2007 e 16 del D.Lgs. n. 150/2011 ovvero le controversie in materia di ricongiungimento familiare, permessi di soggiorno per motivi familiari e,

conoscere la situazione giuridica soggettiva oggetto dell'azione, ma anche dotare l'interessato di un titolo giudiziario che imponga all'amministrazione competente di svolgere quell'attività necessaria a far raggiungere l'*utilità* richiesta dall'interessato¹⁶. Tale sfumatura giuridica, lungi dall'essere una questione puramente teorica, rappresenta un elemento di grande importanza nell'analisi della fase attuativa della decisione di riconoscimento dello *status* di cittadino, soprattutto tenuto conto della natura del soggetto – pubblica amministrazione – chiamato ad attuare il *dictum* giudiziario¹⁷.

Infine, vi potrebbe essere l'esigenza di accertamento non già della sussistenza dello *status* in sé, ma di un fatto che è presupposto per il suo riconoscimento o per la sua perdita. Come detto in precedenza, infatti, lo *status* di cittadino italiano *iure sanguinis* è collegato alla sussistenza di un fatto generatore dello *status* stesso, ovvero sia la sussistenza del rapporto di filiazione con un cittadino italiano al momento della nascita. Orbene, tanto tale *fatto generatore* quanto quei fatti a cui l'ordinamento ricollega la perdita dello *status* di cittadino, potrebbero essere oggetto di autonome azioni di accertamento, slegate dal riconoscimento *ex se* dello *status* di cittadino¹⁸.

in generale, in materia di diritto all'unità familiare di cui all'art. 30, comma sesto, del D.Lgs. n. 286/1998 e art. 20 del D.Lgs. n. 150/2011, in cui l'oggetto del giudizio è, da un lato, l'accertamento del diritto soggettivo reclamato dall'interessato e, dall'altro, la condanna nei confronti dell'amministrazione a porre in essere quel *facere* necessario al fine di ottenere concretamente il bene della vita reclamato (v. in particolare l'art. 20, comma terzo, del D.Lgs. n. 150/2011 a mente del quale "L'ordinanza che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta"). Per una panoramica di queste e di tante altre fattispecie in cui il giudice interviene in materia di diritti soggettivi legati al fenomeno migratorio, si rinvia a E. GERMANO CORTESE, G. RATTI, M. VEGLIO e S. VITRÒ, *Lo straniero e il giudice civile. Aspetti sostanziali e processuali di diritto dell'immigrazione*, Torino, 2014, nonché, per gli aspetti strettamente processuali, F. SANTANGELI, *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili, commentario al decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150*, Milano, 2012.

¹⁶ In questo senso, la decisione si preoccupa di regolare il rapporto giuridico accertato non solo nella sua forma statica (e cioè riconoscendo nel presente la sussistenza del rapporto), ma anche in quella dinamica (e cioè sui comportamenti futuri delle parti a seguito dell'accertamento). Sembra, quindi, che si realizzi quel paradigma giuridico indicato da B. SASSANI, *Impugnativa dell'atto e disciplina del rapporto. Contributo allo studio della tutela dichiarativa nel processo civile e amministrativo*, Padova, 1989, in particolare, p. 184 ss., per il quale un giudice, con la medesima operazione, detta una norma attuale (riconoscimento *status*), sulla base di fatti passati (sussistenza dei presupposti per il riconoscimento di tale *status* e, se del caso, illegittimità dell'atto amministrativo che nega tale *status*) e stabilisce i comportamenti futuri che le parti devono tenere (*facere* attuativo dello *status* di cittadino italiano).

¹⁷ Il tema della immediata attitudine delle decisioni in esame a modificare la realtà giuridica nonché la possibilità di fare riferimento, in caso di loro inadempimento, agli strumenti coercitivi propri del processo esecutivo, sarà trattato *infra* nel capitolo quarto della presente opera.

¹⁸ Un esempio di tale fattispecie può essere rappresentato dall'esigenza di accertare la man-

Tuttavia, si nutrono forti dubbi sull'ammissibilità di tali tipi di azioni, qualificabili anch'esse *lato sensu* di accertamento, posto che l'accertamento giudiziario ha ad oggetto fisiologicamente una situazione giuridica soggettiva (variamente qualificabile) e non i fatti che sono il presupposto (positivo o negativo) della stessa: tali dubbi, peraltro, sono confermati dalla giurisprudenza di legittimità¹⁹.

2. L'accertamento dello status di cittadino italiano *iure sanguinis* tra competenza amministrativa e competenza giudiziaria: una tensione giuridica evitabile

Una delle questioni che normalmente richiamano l'attenzione del giurista (e non) che si approccia per la prima volta alla materia del riconoscimento dello *status* di cittadino italiano *iure sanguinis* è rappresentata dalla

cata estinzione dello *status* di cittadino dovuta all'acquisizione volontaria della cittadinanza di un altro stato. Tale fatto, nel regime normativo precedente all'adozione della L. n. 91/1992, determinava la perdita dello *status* di cittadino italiano ai sensi dell'art. 8 della L. n. 555/1912 e prima dell'art. 11 del Codice Civile del 1865. La suddetta fattispecie non è affatto ipotetica, posto che molti cittadini italiani emigranti si naturalizzavano nei paesi di emigrazione, ma non per l'effetto di una scelta volontaria (il che avrebbe comportato l'effettiva perdita dello *status*), bensì per un meccanismo di naturalizzazione forzosa, sia espresso (come ad esempio, il meccanismo previsto dall'art. 30, comma terzo, della Costituzione messicana del 1857 ai sensi del quale erano considerati messicani "gli stranieri che acquisiscono beni immobili nella Repubblica": per effetto di tale meccanismo, gli stranieri all'atto dell'acquisto di un bene immobile locale erano automaticamente registrati come cittadini locali) sia tacito (come, ad esempio, i meccanismi previsti dall'ordinamento francese e belga su cui si rinvia a M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza* ..., cit., p. 202, *sub* nota 5). Peraltro, non sempre lo Stato italiano veniva a conoscenza dell'acquisizione di una cittadinanza straniera da parte del proprio cittadino emigrante. La questione sarà affrontata *infra* nel capitolo terzo.

¹⁹La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, ha chiarito con la sent. n. 27187 del 20 dicembre 2006 (relativa ad una fattispecie in cui si verteva sul calcolo di prestazioni previdenziali) il principio per cui "I fatti [...] possono essere accertati dal Giudice solo come fondamento del diritto fatto valere in giudizio (art. 2697 cod. civ.) e non di per sé, per gli effetti possibili e futuri. Solo in casi eccezionali predeterminati per legge possono essere accertati dei fatti separatamente dal diritto che l'interessato pretende di fondare su di essi (lo stato dei luoghi, per urgenti esigenze probatorie: art. 696 c.p.c.; la verità di un documento: art. 220 c.p.c., sulla verifica di scrittura privata; art. 221 c.p.c., sulla querela di falso)". Fuori dai suddetti casi, dunque, il fatto in sé non può essere scisso dall'accertamento del diritto a cui esso è connesso ed ogni azione avente ad oggetto il mero accertamento di quel fatto è destinata alla scure della inammissibilità. Lo conferma la medesima Corte di Cassazione in una recente sentenza (n. 9877 del 9 aprile 2019) relativa alla richiesta dell'accertamento giudiziario del grado di invalidità, slegato, tuttavia, dalla sussistenza di una determinata prestazione previdenziale o assistenziale.

individuazione dell'autorità statale competente a riconoscere tale *status*, nonché del relativo percorso istruttorio da seguire.

L'ordinamento italiano, in effetti, non è molto chiaro sul punto, posto che non si rinviene nell'attuale quadro legislativo alcuna norma che stabilisca espressamente *chi* è chiamato ad accertare lo *status* di cittadino *iure sanguinis* e *come* tale accertamento deve essere condotto.

A tal riguardo, occorre fare necessariamente un passo indietro e distinguere dapprima la fattispecie del possesso della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, ovvero sia del riconoscimento di una situazione giuridica inquadrabile nell'ambito dei diritti soggettivi, da quelle ipotesi di cittadinanza italiana per acquisizione, in cui la posizione giuridica dell'interessato è qualificabile come mero interesse legittimo²⁰.

Non vi è dubbio, infatti, che nella seconda ipotesi la legge individua una specifica competenza amministrativa e delinea il relativo percorso amministrativo. Ed invero, in quel caso è la stessa legge che attribuisce all'autorità amministrativa il potere discrezionale in merito all'opportunità che l'interessato acquisisca o meno la cittadinanza italiana.

È il caso dell'acquisizione della cittadinanza per residenza sul territorio italiano in cui l'amministrazione gode di un ampio potere discrezionale in merito all'opportunità di accogliere o meno la domanda di naturalizzazione, come inequivocabilmente chiarito dalla formulazione letterale dell'art. 9 della L. n. 91/1992 e dall'ampia ed univoca giurisprudenza che si è sviluppata sul tema²¹.

Analogamente, l'acquisizione della cittadinanza italiana *iure matrimonii* deve passare attraverso il vaglio dell'Autorità amministrativa competente, la quale può negare la cittadinanza italiana, oltre che nei casi di mancata sussistenza delle condizioni fissate dall'art. 5 della L. n. 91/1992²², anche

²⁰ Per una recente ricostruzione dei criteri di riparto giurisdizionale, in generale, in materia di immigrazione, v. P. TANDA, *La materia dell'immigrazione tra giudice amministrativo e giudice ordinario*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2019, pp. 479-516.

²¹ Art. 9 della L. n. 91/1992: "*La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno: (...)*". Sull'ampia discrezionalità che l'amministrazione conserva in questa materia v. da ultimo Cons. Stato, sent. 29 marzo 2019, n. 2102 e sent. 20 maggio 2021, n. 3896.

²² L'attuale formulazione dell'art. 5 della L. n. 91/1992 recita: "1. *Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi.* 2. *I termini di cui al comma 1*

qualora “*sussistano comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica*” ai sensi dell’art. 6, comma primo, lett. c) della L. n. 91/1992²³. Anche

sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi”. Tale formulazione è il risultato di alcune evoluzioni normative relative alla cittadinanza per matrimonio nell’ordinamento italiano e, in particolare, di quella prodottasi a seguito dell’art. 11 della L. 15 luglio 2009, n. 94 (in *Gazz. Uff.* n. 170 del 24 luglio 2009), entrata in vigore il giorno 8 agosto 2009 (su cui v. S. FURLAN, *La normativa sulla cittadinanza italiana e le modifiche apportate dalla legge 15.7.2009 n. 94*, in *Dir. imm. citt.*, 2009, 4, p. 210 ss.). Tale disposizione modificò l’art. 5 della L. n. 91/1992 stabilendo in ogni caso la necessità che il matrimonio avesse una durata minima (di due anni in caso di coppia residente in Italia e di tre anni in caso di coppia residente all’estero, mentre nella precedente disciplina il coniuge straniero poteva semplicemente dimostrare di essere residente nel territorio italiano da sei mesi senza dover poi giustificare una durata minima del matrimonio) e, soprattutto, stabilendo la necessità che il matrimonio non fosse interrotto o sciolto o annullato sino al momento di adozione del decreto di acquisizione della cittadinanza italiana (in dottrina, il tema del momento temporale nel quale verificare l’assenza di interruzione, scioglimento o annullamento del matrimonio fu posto già da R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento ...*, cit., p. 257). Tale modifica fu interpretata dalla Circolare del Ministero dell’Interno del 6 agosto 2009 nel senso che le nuove disposizioni fossero applicabili anche ai procedimenti in corso al momento dell’entrata in vigore della Legge (sebbene non definiti, perché in tal caso, il Ministero nella stessa circolare riconobbe che la posizione dell’interessato si trasformava in vero e proprio diritto soggettivo), trovando tuttavia la secca smentita della giurisprudenza di merito (in particolare, Trib. Roma, sent. n. 5116 del 4 marzo 2015, inedita).

²³ In realtà, l’art. 6 della L. n. 91/1992 prevede anche dei casi in cui il legislatore presume *iure et de iure* la sussistenza di motivi inerenti la pubblica sicurezza che impediscono l’acquisto della cittadinanza italiana *iure matrimonii*. Trattasi dell’elenco dei delitti il cui accertamento determina l’impossibilità per l’interessato di acquisire la cittadinanza italiana. Infatti, l’art. 6, prima parte, della L. n. 91/1992, recita: “*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, del codice penale; 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*”. Peraltro, a seguito del Decreto n. 113 del 4 ottobre 2018 (in *Gazz. Uff.* n. 231 del 4 ottobre 2018) poi convertito in legge con la L. n. 132 del primo dicembre 2018 (in *Gazz. Uff.* n. 281 del 3 dicembre 2018) è stato previsto che la cittadinanza acquisita per beneficio di legge, per matrimonio o per residenza (rispettivamente, le fattispecie di cui agli artt. 4, comma secondo, 5 e 9 della L. n. 91/1992) può essere persa qualora il cittadino sia stato raggiunto da una condanna definitiva per alcuni tipi di reati particolarmente gravi ed allarmanti sul piano dell’ordine pubblico (reati previsti dall’art. 407, comma secondo, lett. a), n. 4) del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli artt. 270-ter e 270-quinquies, del codice penale). Si tratta del nuovo art. 10-*bis* della L. n. 91/1992 che non risulta essere stato abolito neanche a seguito delle modifiche apportate al D.L. n. 113/2018 dal successivo D.L. n. 130 del 21 ottobre 2020 (in *Gazz. Uff.* del 21 ottobre 2020, n. 261), così come convertito con la legge del 18 dicembre 2020, n. 173 (in *Gazz. Uff.* n. 314 del 19 dicembre 2020). Non è, peraltro, la prima volta in assoluto che l’ordinamento italiano ha previsto un caso di perdita della cittadinanza acquisita in precedenza: tuttavia, gli unici precedenti rimontano all’epoca del fascismo. Il R.D.L. del 10 gennaio 1926, n. 16 (in *Gazz. Uff.* n. 11 del 15 gennaio 1926) stabiliva la possibilità di revoca della cittadinanza “*quando chi acquistò la cittadinanza se ne dimostri indegno per la sua condotta politica*”. Successivamente, la L. n. 108 del 31 gennaio

in questo caso, quindi, l'Autorità amministrativa gode di un potere discrezionale (sebbene più limitato rispetto all'ipotesi di cui all'art. 9 della L. n. 91/1992²⁴) e, perciò, l'interessato deve necessariamente percorrere la strada amministrativa.

Infatti, né in questa ipotesi né nell'ipotesi di cui all'art. 9 della L. n. 91/1992, l'interessato potrebbe rivolgersi direttamente all'Autorità giudiziaria (sia essa civile che amministrativa) per chiedere che gli sia concesso lo *status* di cittadino italiano, posto che quest'ultima non ha il potere di sostituirsi all'Autorità amministrativa ed adottare una determinazione discrezionale che spetta, per legge, solo a quest'ultima. Nei suddetti casi, dunque, l'interessato conserva nei confronti dell'Amministrazione solo un interesse legittimo (che si concretizza, ad esempio, nell'interesse al rispetto delle garanzie procedurali che l'Amministrazione deve applicare nel corso del procedimento) e non un diritto soggettivo. Anche il quadro normativo "secondario" conferma tale lettura: il D.P.R. n. 572 del 12 ottobre 1993²⁵ ed il successivo D.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994²⁶, entrambi di esecuzione della L. n. 91/1992, delineano le competenze amministrative, le regole procedurali e l'istruttoria applicabile ai procedimenti di *acquisizione* della cittadinanza italiana per naturalizzazione o per matrimonio, oltre che in alcuni altri casi²⁷.

1926 aggiunse che "la cittadinanza si perde dal cittadino, che commette o concorra a commettere all'estero un fatto, diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato". Peraltro, contro il relativo decreto reale non era ammessa alcuna impugnazione.

²⁴ Ed invero, a differenza della fattispecie di cui all'art. 9 della L. n. 91/1992, l'acquisizione della cittadinanza italiana *iure matrimonii* si basa su un collegamento con l'ordinamento e con la comunità nazionale che l'ordinamento ritiene essere più forte e più stabile, ovvero sia il matrimonio con cittadino nazionale.

²⁵ D.P.R. n. 572 del 12 ottobre 1993 – Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza, in *Gazz. Uff.* del 4 gennaio 1994 n. 2.

²⁶ D.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994 – Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana, in *Gazz. Uff.* del 13 giugno 1994, n. 136.

²⁷ Il quadro normativo secondario si completa con alcuni decreti ministeriali successivi, come il Decreto del Ministro dell'Interno del 22 novembre 1994 avente ad oggetto "Documentazione a corredo dell'istanza presentata ai sensi dell'articolo 9 della Legge n. 91/1992" o come il Decreto del Ministro dell'Interno del 25 maggio 2002 avente ad oggetto "Modifiche al Decreto del Ministro dell'Interno del 22 novembre 1994 inerenti il certificato di svincolo" o come ancora il Decreto del Ministro dell'Interno del 7 ottobre 2004 avente ad oggetto "Abrogazione del certificato di svincolo". Vi è poi il *corpus* delle numerosissime circolari ministeriali che si sono succedute nel tempo. Per un panorama della normativa tanto primaria quanto secondaria applicabile in materia di cittadinanza italiana, si rinvia ai riferimenti bibliografici indicati nell'introduzione del presente lavoro *sub* nota 29.

Il discrimine tra interesse legittimo e diritto soggettivo in materia di cittadinanza italiana appare ancora più evidente se si esamina l'ipotesi in cui l'Amministrazione italiana, nell'ipotesi di acquisizione *iure matrimonii*, non eserciti nei termini di legge quel potere discrezionale riconosciutole dal legislatore.

Ed invero prima delle modifiche intervenute con il D.L. n. 113/2018 (di cui si dirà tra poco), l'inutile decorso del termine previsto per esercitare il potere discrezionale previsto dall'art. 6 della L. n. 91/1992, comma primo, lett. c), ne determinava il suo esaurimento²⁸ e, dunque, l'impossibilità per l'Amministrazione di rigettare la richiesta amministrativa di cittadinanza per motivi inerenti la sicurezza pubblica. Ne conseguiva che l'interesse legittimo dell'interessato si trasformava automaticamente in diritto soggettivo²⁹, qualora, ben inteso, fossero sussistite le condizioni previste dal legislatore per l'acquisizione *iure matrimonii* dello status di cittadino³⁰. In altre parole, la situazione giuridica soggettiva dell'interessato tornava ad essere quella che contraddistingueva le cittadine straniere coniugate prima del 26 aprile 1983 con cittadini italiani: ed invero, prima della riforma della L. n. 123 del 1983, la cittadinanza italiana si trasmetteva dal cittadino italiano alla coniuge straniera, in maniera automatica ed immediata dal giorno del matrimonio. Quest'ultima, dunque, godeva di un diritto soggettivo subito azionabile, in quanto tale, innanzi alla giurisdizione civile³¹. Successivamente, il D.L. n. 113/2018 ha abolito l'art. 8, comma secondo, della L. n.

²⁸ Art. 8, comma secondo, della L. n. 91/1992.

²⁹ V. Corte di Cassazione, Sez. Un., sent. 7 luglio 1993 n. 7441 e, sempre a Sez. Un., sent. n. 1000 del 27 gennaio 1995. La giurisprudenza di legittimità è stata seguita costantemente anche dalla giurisprudenza di merito: *ex multis*, Trib. Genova 29 febbraio 2012, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 2014, p. 359 ss. e T.A.R. Marche 10 ottobre 2008, *ibidem*, 2009, p. 966 ss. e, recentemente, Trib. Roma, sent. n. 12037 del giorno 8 settembre 2020, inedita.

³⁰ Ed infatti, a ben vedere, la previsione di cui all'art. 8 della L. n. 91/1992 non rappresentava tecnicamente un'ipotesi di silenzio-assenso, in quanto la norma non precludeva in assoluto la possibilità per l'Amministrazione di negare la domanda di acquisizione della cittadinanza italiana *iure matrimonii*, ma negava la possibilità che ciò accadesse per la sussistenza dei motivi ostativi di cui all'art. 6 della medesima legge. Dunque, decorsi due anni, non si formava un assenso dell'Amministrazione interpellata, ma un assenso (o se si vuole un non diniego) parziale, pur rimanendo in capo alla stessa la possibilità di rigettare la domanda per difetto della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 5 della L. n. 91/1992.

³¹ A riprova di ciò, la sentenza della Corte di Cassazione n. 18089 del 7 agosto 2009 ha riconosciuto automaticamente – e nel medesimo giudizio – la cittadinanza italiana alla cittadina straniera coniugata prima del 26 aprile 1983 con un soggetto discendente di linea materna che non aveva potuto acquisire la cittadinanza italiana per il meccanismo discriminatorio illustrato in precedenza: v. M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza ...*, cit., p. 134.