

Memoria del Movimento Italiani Senza Cittadinanza

Ilinca Daniela Ioniță Presidente Italiani Senza Cittadinanza— Roma, 14.09.2026

Premessa

Il Movimento Italiani Senza Cittadinanza rappresenta, da dieci anni, migliaia di ragazze e ragazzi nati o cresciuti in Italia, scolarizzati nel sistema pubblico italiano, che vivono da vicino le difficoltà applicative della legge n. 91 del 1992 e attendono, spesso per anni, il riconoscimento di uno status che sentono di aver già maturato nei fatti. In questo decennio di attività, il Movimento è stato tra i protagonisti dei lavori parlamentari orientati a una riforma organica della legge sulla cittadinanza, ed è stato, più di recente, tra i primi promotori e artefici del referendum sulla cittadinanza del 2025.

1. Un sistema già oneroso, a cui si aggiunge un ulteriore aggravio

L'Italia non attribuisce alcun titolo di cittadinanza alla nascita: un minore nato in Italia da genitori stranieri è cittadino straniero, indipendentemente dalla storia migratoria dei genitori. L'unica via, quella dell'articolo 4, comma 2, richiede diciotto anni di residenza legale ininterrotta dalla nascita e una dichiarazione da rendere entro un anno dal compimento della maggiore età: un requisito già tra i più severi d'Europa.

A questo si aggiungono difficoltà applicative reali e documentate: l'articolo 33, commi 1 e 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) ha dovuto intervenire per stabilire che gli inadempimenti dei genitori o della pubblica amministrazione non possano essere imputati all'interessato, e per imporre agli ufficiali di stato civile l'obbligo di informare i futuri neomaggiorenni della possibilità di rendere la dichiarazione. A dodici anni da quella norma correttiva, prassi disomogenee tra Comuni, richieste documentali ulteriori e ritardi nelle comunicazioni continuano a essere segnalati dagli sportelli legali e dalle associazioni. L'A.C. 2124 interviene su questo sistema non per snellirlo, ma per aggiungervi nuovi ostacoli sostanziali, oltre che l'unico sbarramento penale indifferenziato dell'intero panorama europeo.

2. Le nuove cause ostative contraddicono la giurisprudenza amministrativa consolidata

Il punto più solido su cui vogliamo richiamare l'attenzione della Commissione è la distanza tra il nuovo comma 2-bis proposto e un orientamento giurisprudenziale ormai stabile del Consiglio di Stato in materia di cittadinanza.

Il Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza 20 marzo 2019, n. 1837, ha affermato che l'Amministrazione **non può fondare il diniego della cittadinanza su un criterio di assoluta irrepreensibilità morale**, definito “antistorico prima che irrealistico” e “umanamente inesigibile da chiunque, straniero o cittadino che sia”, ma deve svolgere una valutazione complessiva e bilanciata che tenga conto dei legami familiari, dell'attività lavorativa, del radicamento reale sul territorio e dell'adesione ai valori dell'ordinamento. Questo principio è stato ribadito dalla stessa sezione con le sentenze 9 maggio 2023, n. 4681, e 4 marzo 2025, n. 1823, quest'ultima ancora più netta nell'affermare che l'Amministrazione non può respingere la domanda per la sola esistenza di una condanna, dovendo condurre un'istruttoria approfondita sull'effettiva integrazione della

persona. Con la sentenza n. 2014 del 2025, il Consiglio di Stato ha inoltre annullato un diniego fondato su un precedente penale risalente e già estinto per esito positivo della messa alla prova.

Il comma 2-bis dell'A.C. 2124 fa esattamente ciò che questa giurisprudenza esclude: introduce una preclusione **automatica e indifferenziata**, senza soglia di gravità, senza distinzione tra dolo e colpa, senza possibilità di valutazione individuale del percorso della persona, per qualunque condanna relativa ai delitti dei Titoli XII e XIII del codice penale. È una proposta che capovolge, per via legislativa, un principio che la giurisdizione amministrativa ha costruito in oltre sei anni di pronunce costanti. Questo scarto merita di essere segnalato alla Commissione non come obiezione ideologica, ma come rilievo di coerenza dell'ordinamento: una norma di legge che impone l'automatismo che il giudice amministrativo ha ripetutamente giudicato irragionevole espone lo Stato a un contenzioso pressoché certo e a un vaglio di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Una precisazione, per anticipare un'obiezione tecnica che potrebbe esserci mossa. La giurisprudenza appena richiamata si è formata a proposito dell'articolo 9, la naturalizzazione, che è un procedimento, nel quale l'amministrazione dispone di un "ampio apprezzamento discrezionale". L'articolo 4, comma 2, oggetto del comma 2-bis, è invece configurato, nella disciplina vigente, come un diritto soggettivo: in presenza dei requisiti di legge (nascita in Italia, residenza legale ininterrotta fino alla maggiore età), la cittadinanza si acquista senza alcuna valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione. Si tratta quindi, in senso stretto, di due istituti distinti. Questa distinzione, tuttavia, non indebolisce l'argomento appena esposto: lo rafforza.

Se il Consiglio di Stato esclude l'automatismo puro anche laddove l'amministrazione dispone di ampia discrezionalità, a maggior ragione tale automatismo è ingiustificabile quando viene imposto per via legislativa su un istituto che, per sua natura, non dovrebbe lasciare all'amministrazione alcun margine di apprezzamento discrezionale. Il comma 2-bis non si limita a riprodurre l'automatismo che la giurisprudenza vieta in sede discrezionale: lo introduce proprio dove l'ordinamento vigente ne prevede meno, non di più.

3. Il paradosso penale: sospesi come colpevoli, anche quando si scopre che non lo sono

Questo è, per Italiani Senza Cittadinanza, il punto più grave dell'intero impianto. Il nuovo comma 2-ter non si limita a introdurre cause ostative legate a una condanna definitiva: sospende l'acquisto della cittadinanza **per la sola pendenza di un procedimento penale**, cioè per un fatto che, ai sensi dell'articolo 27, secondo comma, della Costituzione, non implica alcuna colpevolezza: "l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva". Un ragazzo indagato, o anche solo denunciato, si vede bloccare un diritto che la legge gli riconosce non per ciò che ha fatto, ma per ciò che deve ancora essere accertato. È, nella sostanza, una presunzione di colpevolezza mascherata da misura cautelare amministrativa.

Ma è il passo successivo a rendere la norma, nella sua formulazione letterale, difficilmente difendibile. Il comma 2-ter indica come uniche cause di cessazione della sospensione **il decreto di archiviazione o la sentenza definitiva di assoluzione**. Non compaiono, nell'elenco, la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, la dichiarazione di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, il perdono giudiziale, né il proscioglimento per altre cause: cioè, nel processo minorile, gli esiti statisticamente più frequenti, proprio perché l'ordinamento minorile è costruito per privilegiare percorsi rieducativi che si concludono senza una sentenza di condanna né, formalmente, di assoluzione. Un ragazzo che attraversa con

successo la messa alla prova, l'esito che il sistema della giustizia minorile è pensato per incoraggiare, potrebbe, alla lettera della norma, restare sospeso a tempo indeterminato: non perché sia stato giudicato colpevole, ma perché il proprio percorso di uscita dal procedimento non rientra tra le due sole formule che il testo prevede. Nell'ipotesi migliore, quella in cui la sospensione si chiude regolarmente con un'archiviazione o un'assoluzione, il danno prodotto nel frattempo non è mai riparabile.

La dichiarazione di volontà, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, va resa entro un anno dal compimento della maggiore età: una finestra già stretta, che un procedimento penale sospeso per mesi o anni rischia di far chiudere del tutto, indipendentemente dall'esito finale. Il tempo perso non viene restituito quando arriva il proscioglimento: restano persi tutti i diritti garantiti avendo la cittadinanza italiana.

Chi viene riconosciuto innocente non torna al punto di partenza: ha comunque scontato, da innocente, gli effetti concreti di una colpa mai accertata. È esattamente il rovescio del principio costituzionale che dovrebbe proteggerlo, ed è un argomento che, a nostro giudizio, la Commissione non può liquidare come dettaglio tecnico di coordinamento normativo.

Il problema, del resto, non si esaurisce nell'articolo 27, secondo comma. Sullo stesso punto convergono almeno altri tre principi costituzionali, che rendono la disposizione ancora più fragile e che la Commissione dovrebbe considerare congiuntamente.

Articolo 27, terzo comma: la pena deve tendere alla rieducazione. La messa alla prova e il perdono giudiziale non sono formule di comodo: sono gli strumenti attraverso cui l'ordinamento minorile dà concreta attuazione proprio a questo principio costituzionale, per costruzione non un'assoluzione, ma un percorso rieducativo portato a termine con successo. Trattare chi ha completato quel percorso come se fosse ancora sotto processo significa negare, sul piano della cittadinanza, il valore che la Costituzione stessa impone di riconoscere sul piano penale: un cortocircuito tra due parti dello stesso ordinamento.

Articolo 31, secondo comma: la Repubblica protegge la gioventù. Questo non è scritto nel comma 2-ter, ma discende dalla struttura dell'articolo 4, comma 2, a cui il comma 2-ter si applica: la dichiarazione di volontà va resa entro un anno dal compimento della maggiore età, termine che può slittare oltre solo in caso di mancata comunicazione da parte dell'ufficiale di stato civile (art. 33, d.l. 69/2013). La platea toccata dalla sospensione è dunque, nella generalità dei casi, quella di chi ha appena compiuto diciotto anni. La norma introduce un'incertezza di stato proprio nel momento di passaggio alla vita adulta che la Costituzione chiede alla Repubblica di proteggere e accompagnare, non di rendere più precario con una sospensione a tempo indeterminato.

Articolo 111, secondo comma: ogni processo ha una durata ragionevole. Non prevedendo alcun termine massimo di sospensione, il comma 2-ter lega una conseguenza extra-penale gravissima, l'accesso alla cittadinanza, alla sola durata, spesso lunga e sempre imprevedibile, del procedimento penale: più lento è il processo, più a lungo dura la sospensione. È l'esatto rovesciamento della garanzia che l'articolo 111 pone a tutela dell'imputato, trasformata qui in un ulteriore pregiudizio a suo carico.

Questo non è un rischio teorico: è la Repubblica stessa ad aver riconosciuto, per legge, che i propri processi durano spesso troppo. La legge 24 marzo 2001, n. 89 (cosiddetta "legge Pinto") riconosce il diritto a un'equa riparazione quando un processo di primo grado supera i tre anni di durata, fissando così, con legge dello Stato, la soglia oltre la quale un procedimento è ufficialmente considerato "irragionevolmente lungo". Il comma 2-

ter, non prevedendo alcun limite massimo, può tranquillamente estendere la sospensione oltre quella stessa soglia: la persona sospesa avrebbe, in un caso simile, diritto a un indennizzo dallo Stato per la durata eccessiva del proprio processo, ma continuerebbe comunque a non poter accedere alla cittadinanza per lo stesso identico motivo. È una contraddizione che la Commissione può verificare da sé, mettendo a confronto due leggi della Repubblica.

Articolo 3, secondo comma: la Repubblica rimuove gli ostacoli economici e sociali. C'è, dietro il dato giuridico, un dato umano che la Commissione dovrebbe tenere presente. La Costituzione non affida allo Stato solo un compito repressivo, ma anche uno positivo: rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano il pieno sviluppo della persona. La letteratura empirica già richiamata in altra memoria depositata in questa sede è chiara su questo punto: uno studio pubblicato quest'anno sul caso tedesco ha rilevato che i minori a cui viene riconosciuta la cittadinanza alla nascita risultano coinvolti come sospettati in fatti di reato circa il 70% in meno rispetto a coetanei comparabili, con la riduzione concentrata proprio nei reati contro il patrimonio e in materia di stupefacenti, una parte rilevante del catalogo che il comma 2-bis intende oggi rendere ostativo. Chi si occupa di protezione dei minori segnala, nello stesso senso, che sono la marginalità, l'instabilità del nucleo familiare e la precarietà del percorso amministrativo, non l'origine in sé, a esporre i più giovani al rischio di essere avvicinati dalle reti dello sfruttamento e della criminalità organizzata, spesso proprio nelle famiglie messe in difficoltà dai tempi e dai costi delle procedure migratorie. Se questo è vero, la responsabilità dello Stato non si esaurisce nel punire chi cade in quei circuiti: comprende anche l'impedire che vi cada, offrendo prima uno status stabile, non un ostacolo in più proprio nel momento in cui la vita di un ragazzo potrebbe stabilizzarsi. Una legge che aggiunge precarietà a chi già ne ha attraversata tanta rischia di allontanare, non di avvicinare, l'obiettivo di sicurezza che dichiara di perseguire.

Cinque principi costituzionali, presunzione di non colpevolezza, funzione rieducativa della pena, tutela della gioventù, ragionevole durata del processo, dovere di rimozione degli ostacoli economico-sociali, convergono dunque, non per caso, sullo stesso punto della stessa disposizione: è un indice di fragilità strutturale che difficilmente un intervento correttivo puramente tecnico può sanare, e che a nostro giudizio giustifica una richiesta di soppressione, non di semplice riformulazione, del meccanismo di sospensione così come oggi previsto.

4. Il rischio di apolidia: un obbligo internazionale vincolante, non facoltativo

L'Italia è Stato parte della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, adottata a New York il 30 agosto 1961, a cui ha aderito **senza riserve**, con legge 29 settembre 2015, n. 162: si tratta di un obbligo internazionale pienamente vincolante nella sua interezza, non di un semplice riferimento comparato, e non attenuato da alcuna eccezione che lo Stato italiano si sia riservato di invocare. L'articolo 8 della Convenzione vieta agli Stati contraenti di privare una persona della propria cittadinanza quando ciò la renda apolide, salvo eccezioni tassative; l'articolo 9 vieta in ogni caso la privazione della cittadinanza per motivi razziali, etnici, religiosi o politici.

La lettera d) dell'A.C. 2124, nella formulazione confermata dal dossier del Servizio Studi della Camera, estende le nuove fattispecie di reato alla medesima condizione già prevista dal vigente articolo 10-bis, comma 1, per cui la revoca opera “a condizione che l'interessato possieda o possa possedere un'altra cittadinanza”, una condizione che non offre la garanzia sostanziale contro l'apolidia richiesta dall'articolo 8 della Convenzione

del 1961: “possa possedere” è una previsione, non un accertamento, e non garantisce che al momento della revoca la persona abbia già acquisito l'altra cittadinanza, né che la relativa procedura, nel Paese terzo, vada effettivamente a buon fine. La condizione si applica inoltre solo a chi ha acquisito la cittadinanza ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, mai a chi la possiede per nascita: un profilo di trattamento differenziato che la Commissione dovrebbe valutare con attenzione anche alla luce dell'articolo 3 della Costituzione.

5. La Corte costituzionale valorizza il “legame reale” con il territorio

Con la sentenza n. 142 del 31 luglio 2025, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla riforma dello ius sanguinis introdotta dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (convertito dalla legge 23 maggio 2025, n. 74), che ha posto limiti alla trasmissione della cittadinanza per discendenza. La Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità sollevate da diversi Tribunali, affermando che l'intervento legislativo risponde all'esigenza di garantire un effettivo e sostanziale collegamento tra cittadinanza, comunità nazionale e territorio, e che un sistema di trasmissione potenzialmente illimitata e svincolata da un legame effettivo con il Paese si allontana dal modello costituzionale di cittadinanza.

Questo principio, per quanto elaborato a proposito della discendenza all'estero, è un'arma a doppio taglio che in questa sede può essere rivolta a vostro favore: se la Corte ritiene legittimo, anzi costituzionalmente coerente, ancorare la cittadinanza a un **legame reale e sostanziale** con il territorio e la comunità nazionale, tale principio milita a favore di un accesso più agevole, non più difficile, per chi quel legame lo possiede nella forma più concreta possibile: essere nati, cresciuti e scolarizzati in Italia. La stessa Corte che ha ridotto la portata dello ius sanguinis in nome del legame effettivo con il Paese offre, nella propria motivazione, un argomento coerente per estendere e non per restringere l'accesso di chi quel legame lo vive ogni giorno.

7. Un precedente costituzionale recentissimo va nella direzione opposta

Con la sentenza n. 25 del 2025 (depositata il 7 marzo 2025), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9.1 della legge n. 91/1992 nella parte in cui non esonerava dalla prova di conoscenza della lingua italiana i richiedenti con gravi limitazioni derivanti da età, patologie o disabilità, in linea con quanto già affermato dalla sentenza n. 258 del 2017 sull'esonero dal giuramento per chi sia materialmente impossibilitato a pronunciarlo. La Corte ha così ribadito, ancora una volta, che i requisiti di accesso alla cittadinanza devono essere proporzionati e adattabili alle condizioni individuali.

La lettera b) dell'A.C. 2124, sopprimendo le esenzioni oggi previste dal requisito linguistico ed estendendolo ai dichiaranti dell'articolo 4, comma 2, persone che nella quasi totalità dei casi hanno frequentato l'intero ciclo scolastico italiano, si muove in direzione esattamente opposta a quella appena tracciata dalla Corte costituzionale, con il concreto rischio di esporre anche questa disposizione a nuove questioni di legittimità.

8. Una nota conclusiva: separare cittadinanza e sicurezza

Vale la pena rendere esplicito, in chiusura, un filo che attraversa l'intera memoria. La disciplina della cittadinanza e la politica di sicurezza rispondono a finalità costituzionalmente distinte, e la loro sovrapposizione, per quanto animata da intenti legittimi, rischia di produrre l'effetto opposto a quello dichiarato.

Sul piano dei fatti, prima ancora che dei principi: i dati sulla criminalità minorile solitamente richiamati a sostegno di interventi come questo, come già segnalato da altri soggetti auditi in questa sede, misurano tipicamente denunce e segnalazioni, non condanne definitive: **l'attività di accertamento, non la responsabilità accertata**. È la stessa distinzione che la presunzione di non colpevolezza, richiamata al paragrafo 3, impone di tenere ferma. Un aumento delle denunce non dimostra, di per sé, che un inasprimento dei requisiti di cittadinanza sia una misura idonea a incidere sul fenomeno che si intende contrastare.

Sul piano empirico, inoltre, la relazione tra sicurezza dello status giuridico e sicurezza pubblica sembra muoversi nella direzione opposta a quella presupposta dalla proposta. Lo studio già richiamato al paragrafo 3 mostra che l'acquisizione precoce e sicura della cittadinanza riduce, non aumenta, il coinvolgimento dei minori in fatti di reato. Se questo è corretto, restringere ulteriormente l'accesso alla cittadinanza, o renderlo più incerto attraverso i meccanismi di sospensione descritti al paragrafo 3, **non rafforza la sicurezza: la indebolisce, prolungando proprio quella condizione di precarietà** che la letteratura associa a un maggiore, non minore, rischio di coinvolgimento in fatti di reato.

Sul piano dell'architettura normativa, infine, l'A.C. 2124 fa transitare nella disciplina della cittadinanza una logica propria del diritto penale, l'automatismo legato al tipo di reato, la sospensione per la sola pendenza del procedimento, l'estensione delle medesime cause ostative già previste per la naturalizzazione, senza le garanzie che il diritto penale stesso prevede: individualizzazione della valutazione, presunzione di non colpevolezza, funzione rieducativa della pena. Il risultato è una cittadinanza trattata, nei fatti, come una **sanzione accessoria rispetto a quella già prevista dal codice penale per lo stesso fatto**: una funzione che la disciplina della cittadinanza, per sua natura, non dovrebbe svolgere, e che nessuno degli obiettivi di sicurezza dichiarati richiede che svolga.

Per queste ragioni, chiediamo alla Commissione di valutare l'A.C. 2124 tenendo distinti i due piani. Da un lato, gli strumenti di prevenzione e contrasto della criminalità, che restano e devono restare quelli propri del diritto penale, delle politiche sociali e educative. Dall'altro, la disciplina della cittadinanza, che dovrebbe misurare esclusivamente il legame reale tra la persona e la comunità nazionale, il criterio che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 142/2025 richiamata al paragrafo 6, ha di recente rimesso al centro del sistema. **Su questo secondo piano, la sicurezza non si costruisce con l'incertezza dello status, ma con la sua stabilità.**

9. Richieste alla Commissione

- Stralciare il nuovo comma 2-bis (lettera a), o quantomeno subordinarlo a una soglia di gravità, alla distinzione tra dolo e colpa e a una valutazione individuale, in coerenza con la giurisprudenza costante del Consiglio di Stato.
- Mantenere le esenzioni dal requisito linguistico oggi previste, in coerenza con la sentenza della Corte costituzionale n. 25/2025, ed escludere comunque i dichiaranti dell'articolo 4, comma 2 dall'estensione del requisito.
- Introdurre, per l'estensione della revoca (lettera d), una valutazione individuale di proporzionalità e una clausola di salvaguardia effettiva contro l'apolidia, in attuazione degli obblighi assunti dall'Italia con la Convenzione ONU del 1961 e dei principi elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

- Riformulare il comma 2-ter includendo tra le cause di cessazione della sospensione tutti gli esiti favorevoli del procedimento, inclusi quelli tipici della giustizia minorile (proscioglimento, estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, perdono giudiziale), e prevedendo comunque un termine massimo di sospensione, decorso il quale la dichiarazione possa comunque essere resa.
- Sospendere, e non far decorrere, il termine annuale per la dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 2, per tutta la durata di un procedimento penale pendente, così che nessun ragazzo perda irreversibilmente la finestra temporale per una vicenda della quale, per definizione, non è stata ancora accertata la responsabilità.
- Prevedere una disciplina transitoria che escluda l'applicazione retroattiva delle nuove cause ostative a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge.
- Avviare, oltre all'esame dell'A.C. 2124, una riflessione organica sulla legge n. 91/1992 che riconosca lo *ius scholae* e lo *ius culturae*, riducendo i tempi oggi più lunghi d'Europa per il riconoscimento della cittadinanza a chi nasce e cresce in Italia.
- Dare atto, nei lavori della Commissione, che il principio del “legame reale e sostanziale” con la comunità nazionale, appena valorizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 142/2025 a proposito della riforma dello *ius sanguinis*, depone per un accesso più agevole, e non più severo, alla cittadinanza per chi è nato e cresciuto in Italia.