



**MEMORIA DELLA CGIL NAZIONALE - AUDIZIONE del 9 SETTEMBRE 2026 PRESSO LA
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI**

**PROPOSTA DI LEGGE AC 2124 DI MODIFICHE ALLA LEGGE 5 FEBBRAIO 1992 n.91 IN MATERIA DI
ACQUISTO E DI REVOCA DELLA CITTADINANZA.**

Il contesto nel quale si intende intervenire con questa proposta di legge non riflette la realtà dell'immigrazione nel nostro Paese, degli oltre 5 milioni di cittadini regolarmente soggiornanti che lavorano e contribuiscono alla crescita economica, sociale e culturale, di un'intera generazione di oltre 800 mila ragazze e ragazzi nate e nati in Italia. Dati che dimostrano che stiamo parlando di un tema centrale e paradigmatico, non solo per l'Italia ma per tutto il cosiddetto vecchio continente. In considerazione del carattere strutturale delle dinamiche migratorie, come organizzazione sindacale, insieme altre realtà associative è da tempo che chiediamo il superamento della Legge 91/1992 perché concepita in una fase storica – 34 anni fa – molto diversa da quella attuale, in cui i processi sociali inerenti l'immigrazione in Italia sono molto differenti da quando tale legge è stata varata. Vorremmo che venisse messa al centro del confronto la necessità di un adeguamento di quella norma alle dinamiche sociali e demografiche in atto, in modo da recepire le istanze poste dalle nuove generazioni, tese all'adesione ai percorsi di cittadinanza e di partecipazione alla costruzione del bene comune dei territori dove esse vivono.

La CGIL non ha condiviso le proposte di riforma delle norme sulla cittadinanza che avessero un respiro restrittivo, sostenendo invece, le necessarie ipotesi di ampliamento dei requisiti per la sua concedibilità nell'ottica di garantire una piena integrazione anche in termini di partecipazione attiva alla vita pubblica, cogliendo inoltre l'obiettivo della valorizzazione delle competenze comunque acquisite e dei percorsi scolastici (*ius scholae*), della "naturale evoluzione" che la società italiana sta maturando, nonché del superamento della dicotomia che si crea con un'intera generazione di persone che di fatto sono italiane ma che rimangono cittadini stranieri secondo la legge.

Il dibattito invece, è spesso ricondotto nell'alveo del controllo sociale dove l'elemento securitario prevale sulle altre questioni che meriterebbero maggiore attenzione, finalizzato a differenziare la condizione delle persone in nome della cittadinanza posseduta. È qui che si colloca la proposta di riforma sulla cittadinanza di cui si sta discutendo.

Esiste un filo che attraversa le misure introdotte nei confronti dei minori contenute nei decreti sicurezza approvati negli ultimi anni, apparentemente neutre ma, che in realtà sono destinate alle giovani generazioni; a partire dalla modifica delle norme sulla cittadinanza introdotte nel 2025, che tra l'altro, limita notevolmente la trasmissione della cittadinanza ai figli di soggetti stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana; infine, la proposta oggetto di questa discussione, che prevede una ulteriore riforma della Legge 91/1992, introducendo elementi connessi alla "condotta" dei cittadini stranieri: il disegno di legge A.C. 2124 propone ulteriori restrizioni in materia di acquisto e revoca della cittadinanza, sia con riguardo ai minori sia con riferimento alle ipotesi di acquisto per residenza e per matrimonio.

La proposta di riforma di cui si sta discutendo pertanto è complementare alle norme contenute nei pacchetti sicurezza adottati riferite ai minori. Anche questa proposta si pone nel solco della previsione di ulteriori misure punitive senza un respiro costruttivo dove gli interventi sociali, le politiche di prevenzione e di inclusione non sono contemplate.

Nello specifico della riforma proposta con il disegno di legge A.C. 2124, la CGIL offre alla discussione del Parlamento le seguenti considerazioni.

La disciplina italiana della cittadinanza ha subito dal 2009 in avanti, ulteriori irrigidimenti che hanno reso progressivamente più complessa l'acquisizione della cittadinanza da parte dei cittadini stranieri stabilmente residenti in Italia.

Senza pretesa di esaustività, può ricordarsi che la Legge n. 94 del 2009 ha inciso in senso restrittivo sull'acquisizione della cittadinanza per matrimonio, elevando i termini richiesti e introducendo anche un contributo economico per la presentazione della domanda. Successivamente, il Decreto-Legge n. 113 del 2018 ha introdotto per le fattispecie di cui agli articoli 5 e 9 della Legge n. 91 del 1992, il requisito della conoscenza della lingua italiana almeno di livello B1, ha aumentato il contributo economico e ha esteso fino a quarantotto mesi il termine di definizione del procedimento; inoltre, con l'introduzione dell'articolo 10-bis, ha previsto specifiche ipotesi di revoca della cittadinanza.

Più di recente, il Decreto-Legge n. 36 del 2025 ha introdotto rilevanti restrizioni, limitando in particolare il riconoscimento della cittadinanza ai nati all'estero già in possesso di altra cittadinanza, restringendo le possibilità di acquisizione per i discendenti di cittadini italiani e valorizzando criteri di collegamento effettivo e recente con il territorio italiano. **È da evidenziare che lo stesso intervento ha inoltre limitato in modo considerevole, anche la possibilità di acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri residenti in Italia, figli di soggetti che hanno acquisito la cittadinanza per naturalizzazione o per matrimonio.**

Sulla “dichiarazione di volontà” dei cittadini stranieri neomaggiorenni

La proposta di modifica dell'articolo 4 comma 2 della Legge 91/1992 limita la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana per i minori che sono nati in Italia e che vi hanno risieduto ininterrottamente dalla nascita fino al compimento della maggiore età, attraverso la presentazione della dichiarazione di volontà – entro un anno dalla maggiore età - al Comune di residenza. La proposta introduce nuove cause ostative al riconoscimento della cittadinanza riferite alle condanne per delitti contro la persona o contro il patrimonio, alle condanne per reati in materia di stupefacenti, nonché alla sussistenza di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica. Rispetto a quest'ultima casistica, sarà interessante capire quali saranno i parametri in base ai quali verranno definiti i margini entro cui verranno considerati sussistenti tali motivi e soprattutto in riferimento a quali risultanze i soggetti preposti (gli Ufficiali di Stato Civile) dovranno decidere dell'esito dei procedimenti. Il rischio di decisioni non oggettive e di valutazioni difformi da comune a comune non è da sottovalutare.

La medesima proposta stabilisce, inoltre, che, qualora sia pendente un procedimento penale per uno dei reati indicati, il procedimento amministrativo diretto all'acquisizione della cittadinanza sia sospeso fino alla definizione del procedimento penale con archiviazione o sentenza definitiva di assoluzione. È altresì previsto che la riabilitazione penale faccia cessare gli effetti preclusivi della condanna.

Inserire cause ostative aventi a oggetto eventuali condanne emanate dai Tribunali per i minorenni, al netto della gravità astratta delle singole condotte, non coglie nel segno con riguardo alla funzione del processo penale minorile. Quest'ultimo è strutturato in modo da favorire la responsabilizzazione, l'educazione e il reinserimento sociale del minore. A differenza dell'adulto, la personalità del minore è ancora in formazione

e, quindi, la risposta al reato deve essere conformata a una personalità in evoluzione, per tendere a non interromperne il percorso educativo e di socializzazione.

La giustizia minorile tende alla riparazione e al reinserimento sociale dei minori; la scelta del mancato riconoscimento della cittadinanza in presenza di reati, ripropone una logica repressiva e non riabilitativa. Non può essere questo l'approccio nei confronti di coloro che hanno vissuto in Italia in una condizione fatta talvolta di esclusione, di marginalità, di discriminazioni, etc.

Prevedere l'ostatività all'acquisizione della cittadinanza sostanzialmente per tutte le ipotesi delittuose che possono essere oggetto di procedimenti penali minorili per tutti i reati contro il patrimonio e contro la persona, ipotesi tra loro alquanto dissimili che vanno dall'omicidio alle semplici percosse e che qui vengono trattate senza alcuna distinzione o gradualità, potrebbero porsi in contrasto con i più basilari principi di proporzionalità di rango costituzionale, oltre che con ogni cardine di buona amministrazione.

Va inoltre considerato che, soprattutto nel diritto penale minorile, il mero inquadramento formale della condotta in una determinata fattispecie incriminatrice non restituisce, di per sé, l'effettiva gravità del fatto, che deve essere apprezzato nella sua dimensione concreta e che così considerato può sovente rilevarsi comunque privo di ogni offensività.

Il procedimento penale minorile è spesso caratterizzato da tempi estremamente lunghi, almeno per quanto attiene alla fase delle indagini preliminari e ciò per ragioni connesse alle finalità non punitive di questo particolare sistema giudiziario: prevedere una sospensione del procedimento amministrativo in correlazione con quello penale significa agganciare l'esercizio del diritto di cui all'art. 4 comma 2 della Legge n. 91 del 1992 a un istituto processuale con finalità completamente differenti.

È quanto meno discutibile il passaggio della proposta di riforma nel quale la conclusione del procedimento penale minorile si debba risolvere nella sola dicotomia assoluzione-condanna, a fronte di possibili esiti alternativi quali, ad esempio, l'irrilevanza del fatto, il perdono giudiziale o la messa alla prova, tutte ipotesi non contemplate e che dovrebbero essere trattate in modo differenziato.

In ogni caso, nel procedimento di attribuzione della cittadinanza non sono previste ulteriori valutazioni in ordine al livello di inclusione sociale raggiunto dal neomaggiorenne straniero: il percorso scolastico, l'inserimento lavorativo, la partecipazione attiva alla vita sociale del territorio, etc. La cittadinanza non è una soluzione opportunistica e funzionalistica ma, una tappa fondamentale per consolidare dinamiche di partecipazione e di condivisione dei processi sociali e politici che insistono nel contesto nel quale questi giovani hanno vissuto e vivono, quale momento per praticare percorsi di re-inclusione sociale in caso di commissione di reati da parte dei minori.

È da osservare inoltre, che la sussistenza di predetti motivi ostativi incide *de facto* sulla regolarità del soggiorno in Italia del cittadino neomaggiorenne, che è condizione necessaria per il mantenimento dei requisiti per la formalizzazione della dichiarazione di volontà: qual è la necessità di introdurre tali cause ostative al riconoscimento della cittadinanza se il cittadino straniero perde la propria regolarità del soggiorno?

Sulla conoscenza della lingua italiana

Contestualmente all'estensione del requisito della conoscenza della lingua italiana di livello B1 anche all'ipotesi di acquisizione della cittadinanza prevista dall'articolo 4, comma 2, la proposta di riforma dell'articolo 9.1 della Legge 91/1992, abroga l'esenzione dalla dimostrazione di tale livello di conoscenza, per chi abbia sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del Testo Unico sull'Immigrazione o sia titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Nel primo caso si tratta di un istituto introdotto dalla Legge 94/2009 necessario per il rilascio del permesso di soggiorno, quale processo *“finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società”*. Si tratta di un sistema di attribuzione di crediti previsto per chi fa ingresso in Italia, acquisiti sulla base del raggiungimento di obiettivi tesi a dimostrare un certo livello di inserimento nel contesto italiano. Tra l'altro, è da sottolineare che la perdita integrale dei crediti previsti dallo stesso Accordo determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione del cittadino straniero dal territorio dello Stato. La conoscenza della lingua e della cultura italiana rappresenta l'elemento centrale di tale accordo: con la sua sottoscrizione il cittadino straniero si impegna, infatti, ad acquisire una conoscenza della lingua italiana parlata equivalente almeno al livello A2.

Per il permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo, si prevede tra i requisiti per il rilascio – oltre al soggiorno legale di almeno 5 anni, al possesso di un reddito adeguato, della disponibilità di un alloggio idoneo etc. - la dimostrazione della conoscenza della lingua italiana di livello A2. Il rilascio di tale titolo di soggiorno rappresenta a tutti gli effetti la certificazione del raggiungimento dell'avvenuta acquisizione di un ragguardevole livello di cittadinanza sociale ed economica, che dice della condizione di stabilità del cittadino straniero in Italia.

Ancora una volta, anziché leggere il fenomeno nella sua complessità, il Legislatore si propone di burocratizzare, irragionevolmente, un requisito che tranne in casi eccezionali è proprio di tutti i cittadini stranieri che rientrano nelle già menzionate condizioni soggettive. Eliminare le citate esenzioni incide sugli adempimenti che il cittadino straniero deve affrontare e sull'allungamento dei tempi di un procedimento già particolarmente gravoso.

Si osserva infine, che la riforma proposta non tiene conto della sentenza della Corte costituzionale n. 25/2025 che ha dichiarato illegittimo l'articolo 9.1 nella parte in cui non esonera dalla prova di conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, opportunamente certificate da una struttura pubblica.

Sulla preclusione all'acquisto della cittadinanza italiana

La nuova versione dell'articolo 9.1 della proposta di Legge introduce ulteriori preclusioni all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, richiamando le cause ostative già previste dall'articolo 6 della legge n. 91 del 1992 per l'acquisizione della cittadinanza per matrimonio. In particolare, la concessione della cittadinanza sarebbe preclusa in presenza di condanne definitive per delitti contro la personalità internazionale o interna dello Stato e contro i diritti politici del cittadino, per delitti non colposi puniti con la pena edittale massima non inferiore a tre anni, per condanne straniere a pena detentiva superiore a un anno per reati non politici, purché riconosciute in Italia, nonché in presenza di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.

Non viene definito il perimetro entro il quale potranno essere svolte *“le ulteriori valutazioni in ordine agli indici di integrazione”*, previste dalla stessa proposta di legge.

La scelta di escludere dall'attribuzione della cittadinanza italiana i cittadini stranieri che hanno riportato condanne in Paesi stranieri, potrebbe essere in contrasto con le Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia.

La pendenza di procedimenti penali per reati ostativi comporterebbe la sospensione del procedimento amministrativo, mentre la riabilitazione eliminerebbe gli effetti preclusivi della condanna.

In caso di pendenza di procedimenti penali, l'*iter* per la concessione della cittadinanza resta sospeso fino alla notifica del provvedimento di archiviazione o della sentenza definitiva di assoluzione relativi ai reati che

costituirebbero causa ostativa. Al riguardo, si assume la sottolineatura riportata nella scheda di lettura della proposta di legge, secondo la quale, la disposizione *“non fa riferimento ad altre tipologie di esaurimento dell'azione penale a favore dell'imputato quali le sentenze di non luogo a procedere e di proscioglimento”*. La riabilitazione fa cessare gli effetti preclusivi della condanna.

Questo intervento di riforma trova il suo fondamento nella neutralizzazione della giurisprudenza favorevole che nel corso del tempo si sta consolidando.

Sul giuramento nella lingua italiana

La riforma prevede che il giuramento venga prestato in lingua italiana. Non ci risulta, nei fatti, che tale adempimento venga reso in una lingua diversa. Ricordiamo che l'accertamento della conoscenza della lingua italiana di livello B1 rappresenta un requisito essenziale per l'attribuzione della cittadinanza italiana e quindi non si comprende la necessità di specificare il fatto che il cittadino straniero deve prestare il giuramento in lingua italiana.

Questo elemento fornisce una risposta a quei casi sollevati mediaticamente, soprattutto in passato, da parte di alcuni sindaci quando il cittadino straniero non era in grado di leggere la formula del giuramento. La nuova norma potrebbe rappresentare il presupposto giuridico per negare il giuramento al cittadino straniero che si trova in tale condizione, elemento che mancava in precedenza e che potrebbe legittimare tale decisione.

Come già evidenziato, la riforma non tiene conto di quanto stabilito dalla Corte costituzionale che con la sentenza n. 258/2017 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della Legge 91/1992 nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace il giuramento a causa di una grave e accertata condizione di disabilità.

Sulla revoca della cittadinanza

La proposta di riforma estende l'elenco dei reati di cui all'articolo 10-bis per i quali – in caso di condanna definitiva – è prevista la **revoca della cittadinanza italiana** acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2 (dichiarazione di volontà dei neomaggiorenni), 5 (matrimonio) e 9 (naturalizzazione) della Legge 91/1992.

Originariamente, il citato articolo è stato introdotto dal D.L. 113/2018 convertito con la Legge 132/2018, prevedendo per la prima volta nell'ordinamento nazionale, la revoca della cittadinanza in caso di condanna per reati particolarmente gravi. Recentemente, la norma è stata modificata dal D.L. 48/2025 convertito con la Legge 80/2025, stabilendo che la revoca della cittadinanza venga adottata entro dieci anni (prima della modifica il termine era di tre anni) dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna e a condizione che l'interessato possieda o possa acquisire un'altra cittadinanza.

Una norma che di fatto sancisce la presenza nell'ordinamento italiano di due differenti categorie di cittadini italiani: quelli che lo sono per nascita a cui la cittadinanza non potrà mai essere messa in discussione e quelli che l'hanno acquisita nel corso della propria vita ai quali invece, tale status può essere revocato.