

**GLI “ITALIANI DI RITORNO” TRA COMPETENZE
DELLO STATO E POLITICHE REGIONALI:
DUE CASI GIURISPRUDENZIALI A CONFRONTO**

ANTONINO AMATO
(Dottore di ricerca in Scienze giuridiche
presso l’Università degli studi di Messina)

Data di pubblicazione: 14 dicembre 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ANTONINO AMATO*

**Gli “italiani di ritorno” tra competenze
dello Stato e politiche regionali:
due casi giurisprudenziali a confronto**

Abstract (It.): *nel lavoro si analizzano due casi giurisprudenziali in tema di norme che agevolano il rientro in Italia e il riconoscimento della cittadinanza nei confronti di alcune categorie di discendenti di italiani. L'analisi è condotta avuto riguardo al ruolo dello Stato e delle Regioni nel disciplinare il fenomeno in parola, ciascuno in base al proprio ambito di competenze costituzionalmente previste; viene altresì esaminata la giurisprudenza rilevante in materia.*

Abstract (En.): *the paper deals with two jurisprudential cases about rules that facilitate the return to Italy and the recognition of citizenship in respect of some categories of foreigners descending from Italian ancestors. The research is conducted having regard to the role of the State and the Regions in regulating the abovementioned phenomenon, each according to their own area of constitutional competence; the relevant case-law on the matter is also analysed.*

Parole chiave: cittadinanza, discendenti di italiani, riparto di competenze, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia.

Key words: citizenship, descendants of Italians, distribution of competences, regions, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia.

* Dottore di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università degli studi di Messina.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il caso del permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza. – 3. Il caso del sussidio economico per il rientro dei discendenti dei friulani e giuliani. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Nel presente lavoro si analizzeranno due casi giurisprudenziali che offrono diversi spunti di riflessione in tema di agevolazione al rientro in Italia e di riconoscimento della cittadinanza¹ nei confronti di alcune categorie di discendenti di italiani. Il principale elemento di riflessione è offerto dal modo con cui ciascun ente (Stato e Regione) tenta di regolare il medesimo fenomeno, nel quadro delle proprie competenze costituzionalmente previste.

In particolare, come si tenterà di dimostrare nello scritto, sullo sfondo di *entrambe* le questioni di legittimità costituzionale prospettate e delle norme censurate, pur nella loro diversità, sembra emergere un comune intento di agevolare sia il rientro *stabile e definitivo* in Italia degli stranieri discendenti di cittadini italiani (forse in misura minore, trattandosi spesso di discendenti di italiani di terza o quarta generazione, che hanno ormai stabilito i loro affari e interessi all'estero) sia, probabilmente in misura maggiore, di *rafforzare il legame* con la terra di origine facilitando ai discendenti di italiani un ritorno più frequente (agevolato con l'acquisto dello *status* di cittadino) al fine di un

¹ Sulla cittadinanza si v., *ex plurimis*, E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano 1997, spec. 75 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova 1997, 13 ss. Sulla condizione dello straniero v. C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova 2001, 57 ss., nonché, di recente AA.VV., *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera e A. Rauti, Napoli 2020; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli 2020, spec. 127 ss.

ritorno (non solo) economico derivante dall'incremento della platea di cittadini italiani².

Ciò posto, se il principale attore istituzionale che dovrebbe attivarsi in materia è, in base all'articolo 117 Cost., lo Stato (come è possibile vedere nel primo dei due casi analizzati), le Regioni hanno un ruolo tutt'altro che secondario. Possono infatti intervenire riconoscendo «molti diritti che danno sostanza alla cittadinanza»: si pensi alle numerose materie che incidono sul godimento dei diritti sociali (abitazione, servizi sociali, istruzione, formazione professionale)³ e che renderebbero, per l'appunto, del tutto inutile l'astratto riconoscimento dello *status civitatis* da parte dello Stato.

2. Il caso del permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza

Nel giudizio di legittimità costituzionale avente a oggetto alcune norme relative al riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti⁴, promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del

² Non mancano gli esempi nella legislazione regionale: si v. la l. reg. Emilia-Romagna n. 3 del 2006 («*Interventi in favore degli emiliano-romagnoli e funzionamento della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo*»).

³ Così, L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, in *Italian Papers on Federalismi*, 1/2013, 2, che esamina «i diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni» ed è reperibile al link www.italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it.

⁴ Si tratta in particolare dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 («*Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti*») e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 («*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*»).

Trentino-Alto Adige⁵, il ricorrente è discendente di un trentino, classe 1852, emigrato in Sudamerica (Brasile) in una data anteriore al 1920.

L'istante ha fatto ritorno in Italia nel 2005 sulla base del permesso di soggiorno⁶ «per attesa di cittadinanza» regolato dall'art. 11 del d.p.r. n. 394/1999 e, dopo aver stabilito la propria residenza, ha iniziato a lavorare fin quando la Provincia autonoma di Trento ha deciso che «sulla base della legislazione attuale i cittadini di origine italiana titolari di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza non sono abilitati a svolgere attività lavorativa»⁷.

Questo provvedimento ha evidentemente menomato la sua possibilità di fare stabile ritorno presso la sua terra di origine, anche a fronte di una disciplina – quella recata dalla legge 14 dicembre 2000, n. 379 – che agevola il riconoscimento della cittadinanza italiana a determinate persone e ai loro discendenti. In particolare, si tratta di una disciplina senza dubbio «eccezionale»⁸, per la quale i «movimenti di solidarietà sociale e cristiana, fin dagli anni ottanta, hanno promosso un fervente dibattito politico sul riconoscimento della cittadinanza agli italiani fuori dai confini nazionali [...]»⁹. Difatti, la legge varata all'inizio del nuovo millennio è «riferita a soggetti che – dopo essere nati e aver risieduto in territori appartenuti all'Impero austro-

⁵ Ord. del 9 ottobre 2018, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 2, prima serie speciale dell'anno 2019.

⁶ Sul permesso di soggiorno e sul caso peculiare del permesso per motivi di lavoro si v. il quadro offerto da G. D'AMICO, *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Napoli 2020, rispettivamente 151 ss. e 153 ss.

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 149/2019, punto 1 del *Ritenuto in fatto*.

⁸ Così, F. DEGNI, *Cittadinanza*, in *Nuov. Dig.*, III (1938), 189 s.

⁹ In questi termini L. OLIVETTI, *Discendenti di Trentini, loro italianità e legge 379. Fine di una discriminazione e riconoscimento di un dato di fatto*, in AA.VV., *In tema di cittadinanza. Origine, ragioni e applicazione della legge 379/2000*, Atti del Seminario di studi tenutosi il 16 ottobre 2009 a Rovereto, 2009, 2, *paper* reperito sul sito www.academia.edu.

ungarico – sono da quei territori emigrati prima del 16 luglio 1920, data coincidente con l’entrata in vigore del Trattato di *Saint Germain en Laye* [...], stipulato tra le potenze alleate e l’Austria alla fine del primo conflitto mondiale, in virtù del quale, a causa della dissoluzione dell’Impero austro-ungarico, alcuni territori già appartenenti a quest’ultimo furono trasferiti al Regno d’Italia»¹⁰.

Si consideri inoltre la precedente regolazione del fenomeno. Per agevolare l’acquisto della cittadinanza il legislatore, con l’art. 18 della legge n. 91 del 1992, aveva richiesto come requisito la residenza da almeno 3 anni in Italia; tuttavia, la norma ebbe scarsa applicazione.

Venne dunque varata la citata legge n. 379 del 2000 che prevedeva l’acquisto della cittadinanza a seguito della semplice dichiarazione¹¹ dell’interessato di volerla acquistare, venendo meno, così, l’obbligo di residenza. Senonché, i procedimenti per la verifica di tali dichiarazioni si sono rivelati molto lunghi, rendendo difficile la vita quotidiana dei rimpatriati in attesa della concessione della cittadinanza, specie a seguito del venir meno della possibilità di lavorare.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 149/2019, punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹¹ In senso critico cfr. E. GROSSO, *Come elevare per legge il numero degli elettori*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 360 s. in quale afferma: «A voler seguire l’interpretazione letterale della disposizione, infatti, chiunque dimostri, indipendentemente da dove risieda oggi e indipendentemente da quale sia la sua cittadinanza o quella dei suoi avi, di avere una parentela con un individuo che abbia vissuto anche per un breve periodo nei territori sopra specificati, ha il diritto di ottenere la cittadinanza italiana e, senza muoversi dal luogo di attuale residenza, di acquisire immediatamente la qualità di elettore, non appena sarà stata approvata la legge ordinaria di attuazione delle leggi costituzionali n. 1/2000 e n. 1/2001 sul voto degli italiani all’estero. Che sia quest’ultima la vera e inconfessata ragione di un intervento così sollecito e di una convergenza politica così unanime?».

Orbene, proprio per questo motivo, le norme che i giudici trentini hanno posto all'attenzione della Corte costituzionale sono censurabili «nella parte in cui non prevedono che il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza – rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, e prima di tale data emigrate all'estero – consenta lo svolgimento di attività di lavoro»¹².

Vale la pena citare testualmente la motivazione della sentenza della Corte nella parte in cui ricostruisce accuratamente le ragioni storiche che hanno portato all'adozione della legge n. 379, che «trae la propria giustificazione dagli eventi che si svolgono dalla metà del diciannovesimo secolo al termine della Prima guerra mondiale. In quel non breve turno di tempo, accanto all'ampio fenomeno migratorio di cittadini italiani verso gli Stati Uniti d'America e diverse nazioni del Sudamerica, un significativo esodo interessò anche quanti, cittadini non già italiani ma dell'allora Impero austro-ungarico, abbandonarono il Trentino e i territori che componevano il cosiddetto “Litorale austriaco”, corrispondenti alle attuali province di Gorizia e Trieste e alla penisola istriana. Al termine della Prima guerra mondiale, con il Trattato di *Saint Germain*, nell'ambito della ripartizione tra le nazioni vincitrici del conflitto dei territori appartenuti all'ormai disciolto Impero austro-ungarico, al Regno d'Italia vennero ceduti quelli corrispondenti al Trentino Alto-Adige, alla Venezia Giulia e all'Istria»¹³.

Orbene, la Corte evidenzia come la condizione di tali persone sia diversa rispetto a quella degli altri discendenti di «emigrati provenienti da varie zone d'Italia, in possesso della cittadinanza italiana *jure sanguinis* e senza limite di generazione»¹⁴. I discendenti dei trentini sarebbero potuti infatti diventare cittadini italiani se, nel 1920, avessero continuato a risiedere nelle parti di

¹² Cfr. Corte cost., sent. n. 149/2019, punto 4 del *Ritenuto in fatto*.

¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 149/2019, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 149/2019, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

territorio dell'ormai non più esistente Impero austro-ungarico, ceduti all'Italia; tuttavia, proprio a causa della loro precedente emigrazione, di fatto non poterono riacquistare la cittadinanza. Pertanto «nonostante il permanere di vincoli familiari e culturali con territori ormai divenuti italiani, rimasero privi di qualsiasi legame giuridico con l'Italia, così come i loro discendenti»¹⁵, rimanendo così discriminati rispetto agli emigrati italiani, cittadini *iure sanguinis*, in assenza di limiti di generazione.

Nondimeno, sul merito della questione vanno comunque svolte alcune considerazioni.

Anzitutto, non si può trascurare il dato di fatto – la lunga durata dei procedimenti amministrativi – che rende in ipotesi ingiusto il divieto di lavorare per chi attende, anche diversi anni, la concessione della cittadinanza. Difatti, tra tutti i permessi di soggiorno, quello riguardante gli stranieri che attendono la cittadinanza ai sensi della legge n. 379 del 2000 è peculiare, poiché il soggetto che attende la concessione della cittadinanza sulla base di una semplice dichiarazione e si trasferisce in Italia per ristabilire i legami con il territorio di origine ha evidentemente bisogno di svolgere attività lavorativa per mantenersi. È dunque la durata dei procedimenti amministrativi a fare la differenza: se il procedimento si concludesse in un termine breve, il soggetto sarebbe cittadino *pleno iure* e, come tale, potrebbe ovviamente (anche) lavorare.

Di contro, in linea di principio va comunque osservato che allo straniero in attesa dell'esito del procedimento amministrativo non è negato di lavorare e mantenere la propria residenza *all'estero*; peraltro, il permesso di soggiorno per attesa della cittadinanza – non l'unico a non prevedere un'eventuale attività lavorativa dello straniero¹⁶ – pone comunque i destinatari della legge

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 149/2019, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Cfr., ad esempio, i permessi di soggiorno per motivi di giustizia e per motivi religiosi, sebbene si tratti di situazioni profondamente distinte da quelle del giudizio di cui si discorre.

n. 379 in una posizione *di vantaggio* rispetto all'ampia platea di coloro che possono ottenere la cittadinanza italiana. A ciò si aggiunga che, in questa materia, come anche rilevato dalla Corte nella pronuncia che qui si commenta, la discrezionalità del legislatore è molto ampia¹⁷; sarebbe dunque stato difficile ipotizzare un intervento additivo da parte del Giudice delle leggi.

Indipendentemente da questi argomenti, la Corte ha comunque riconosciuto la «peculiare *ratio* della legge n. 379 del 2000, ispirata da un chiaro *favor* per la concessione della cittadinanza italiana a una particolare categoria di soggetti», dichiarando tuttavia inammissibile la questione “apparentemente” per motivi processuali. Si legge infatti nella pronuncia che il giudice *a quo* avrebbe dovuto «verificare la esperibilità di una interpretazione volta a regolare ragionevolmente – in modo conforme a Costituzione – la situazione di quanti, in Italia per vedersi riconoscere la cittadinanza, si sono trovati ad attendere per lungo tempo la definizione del relativo procedimento, dovendo in particolare provvedere alle proprie necessità di vita attraverso l'indispensabile svolgimento di un'attività di lavoro»¹⁸. In altri termini, la Corte prospetta una via di risoluzione del caso al giudice comune, il quale avrebbe potuto (e *dovuto*) risolvere il caso prima della rimessione della questione di legittimità costituzionale. A ogni modo, la declaratoria di inammissibilità consente comunque al giudice di risolvere il giudizio, anche dopo la pronuncia che si commenta, operando un'interpretazione conforme a Costituzione¹⁹.

¹⁷ Seppur non illimitata; si pensi, ad esempio al limite esplicito contenuto nell'art. 22 Cost., sul quale v. C. PANZERA, voce *Cittadinanza*, in AA.VV., *Dizionario dei diritti degli stranieri*, cit., 126 ss.

¹⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 149/2019, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Il tema dell'interpretazione conforme ha ricevuto molta attenzione da parte della dottrina. Si vedano, nella sterminata letteratura, G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme*

3. *Il caso del sussidio economico per il rientro dei discendenti dei friulani e giuliani*

Nel 2019, il Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia ha approvato una norma al dichiarato fine di far rientrare in Italia «i corregionali emigrati dal Friuli Venezia Giulia o dagli *ex* territori italiani oggetto degli accordi di Osimo ed i loro familiari e discendenti, che abbiano risieduto stabilmente all'estero per un periodo non inferiore complessivamente a cinque anni»²⁰.

a Costituzione, Milano 2006, 57 ss. in riferimento all'interpretazione nell'applicazione e nel controllo della legge; R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in *Riv. AIC*, 1/2015, www.rivistaaic.it, 1 ss.; ID., *A discrezione del giudice. Ordine e disordine: una prospettiva quantistica*, Milano 2013; M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in *Foro amm.*, 2007, 87 ss.; ID., *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in AA.VV., *Interpretazione costituzionale*, a cura di G. Azzariti, Torino 2007, 41 ss.; ID., *Costituzionalismo "irenico" e costituzionalismo "polemico"*, in *Giur. cost.*, 2006, 1644 ss.; ID., *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali IX (2016), 391 ss.; F. MODUGNO, *Al fondo della teoria dell'«interpretazione conforme alla Costituzione»*, in *Dir. soc.*, 3/2015, 461 ss.; M. RUOTOLO, *Interpretare: nel segno della Costituzione*, Napoli 2014; A. ANZON, *Il giudice a quo e la Corte costituzionale tra dottrina dell'interpretazione conforme a Costituzione e dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1998, 1083 ss.; R. BARATTA, *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1/2015, 28 ss.

²⁰ Così è testualmente riportato in una sezione del sito istituzionale della Regione: <http://www.regione.fvg.it/rafv/cms/RAFVG/cultura-sport/corregionali-nel-mondo/FOGLIA5>. La Regione ha di recente intrapreso altre iniziative, di natura diversa: B. GANZ, *Studiano in Friuli i discendenti di terza o quarta generazione di chi emigrò*, sul blog de *Il Sole 24 ore*, 21

In particolare, il comma 51 dell'art. 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019, avente a oggetto le «risorse del fondo regionale per il contrasto alla povertà, trasferite ai servizi sociali dei Comuni» ha stanziato alcune risorse «per la concessione di interventi di contrasto alla povertà a favore» di determinati nuclei familiari «aventi almeno un componente che sia in possesso, congiuntamente, dei seguenti requisiti:

a) cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare [...], ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

b) residenza in regione da almeno cinque anni continuativi. *In caso di rimpatrio di corregionali, il periodo di residenza all'estero non è computato e non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione»* (corsivo aggiunto).

La *ratio* di tale ultima disposizione è evidente: agevolare il rientro presso la Regione dei discendenti di friulani e giuliani. La norma menzionata è stata portata all'attenzione della Corte costituzionale denunciandone, tra l'altro, la irragionevolezza (incongruità fini-mezzi)²¹. Le critiche mosse alla disposizione, e accolte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 2021²², ruotano essenzialmente attorno alla circostanza che la regione ha utilizzato dei fondi destinati a sostenere famiglie *bisognose* per uno scopo *diverso*, e cioè,

giugno 2021, disponibile al link <https://barbaraganz.blog.ilsole24ore.com/2021/06/03/studiano-friuli-discendenti-terza-quarta-generazione-emigro/>.

²¹ La norma parametro è infatti l'art. 3, Cost. Cfr. Corte cost., sent. n. 7 del 2021.

²² La Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 51, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 («Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26»), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni continuativi. In caso di rimpatrio di corregionali, il periodo di residenza all'estero non è computato e non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione».

come si diceva, agevolare il rientro dei corregionali all'estero. In particolare, le risorse del «fondo regionale per il contrasto alla povertà», non spese nel 2019, già assegnate ai Comuni (e, in particolare, ai loro servizi sociali) in forza di una legge del 2018²³ sono state nuovamente assegnate agli stessi («sono confermate») per un *diverso scopo* rispetto a quello iniziale. Se infatti la disposizione censurata prevede inizialmente che siano risorse utili «per la concessione di interventi di contrasto alla povertà a favore di nuclei familiari» come definiti dalle norme sul reddito di cittadinanza²⁴ da poco approvato (l. 28 gennaio 2019, n. 4), aggiunge poi che per fruire del sussidio bisogna possedere dei *requisiti aggiuntivi*, sopra menzionati *sub a)* e *b)*, tra cui il requisito della residenza in regione da almeno cinque anni, fatto salvo il caso di «rimpatrio di corregionali», per i quali pertanto viene meno il requisito della residenza.

Un quadro normativo di tal fatta risulta censurabile, dunque, tanto per l'irragionevolezza della concessione di un determinato sussidio (la cui *ratio* andrebbe rinvenuta in uno stato di bisogno economico) a chi risiede per cinque anni nella Regione, quanto per la scelta di accostare, tra i beneficiari del sussidio, chi ha uno stabile legame con il territorio regionale (residenti da almeno cinque anni) e chi non lo ha («corregionali» residenti all'estero).

Questi e altri motivi hanno spianato la strada alla Corte per affermare che la legge reg. n. 13 del 2019 non mira «a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari»²⁵; inoltre, il requisito della residenza quinquennale, per la Corte «determina una irragionevole discriminazione tra i medesimi residenti sul territorio regionale quando esclude l'accesso a provvidenze connesse ai bisogni primari a soggetti imputabili solo “di aver esercitato il

²³ Legge reg. Friuli-Venezia Giulia, n. 29 del 2018.

²⁴ Sul reddito di cittadinanza si v. le attente osservazioni di A.I. ARENA, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? Profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2018, www.costituzionalismo.it, spec. 40 ss.

²⁵ Corte cost., sent. n. 7 del 2021, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

proprio diritto di circolazione” o di aver dovuto, per le più svariate ragioni, “mutare regione di residenza” (sentenza n. 107 del 2018)»²⁶.

È per tali motivi che la Corte ha dichiarato illegittimo il requisito della residenza quinquennale e, in via consequenziale, la norma, ormai «priva di significato»²⁷, sul «rimpatrio di corregionali», derogatoria rispetto al requisito della residenza dichiarato illegittimo.

Sul punto va brevemente osservato come non sia una novità, nella giurisprudenza costituzionale, il sindacato di norme regionali che richiedono come requisito per la concessione di un sussidio o di una abitazione il requisito della residenza prolungata per un determinato periodo²⁸. La sentenza n. 222 del 2013 della Corte costituzionale ritiene infatti una circostanza rilevante «il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale»; in altri termini, il legislatore regionale può, a certe condizioni, attribuire valenza positiva al «contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità»²⁹.

²⁶ Corte cost., sent. n. 7 del 2021, punto 3.3 del *Considerato in diritto*. Sul requisito della «residenza protratta sul territorio», ai fini dell’accesso all’abitazione, nella legislazione regionale cfr. E. VIVALDI, voce *Abitazione*, in AA.VV., *Dizionario dei diritti degli stranieri*, cit., 11 ss., sebbene vadano, in linea di principio, distinti i bisogni essenziali in genere dal fondamentale bisogno di un’abitazione sul quale, v., di recente, Corte cost., sent. n. 44 del 2020.

²⁷ Corte cost., sent. n. 7 del 2021, punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

²⁸ Nel caso a oggetto di Corte cost., ord. n. 32 del 2008, cinque anni. La Corte richiede tuttavia che «il requisito della residenza continuativa» debba essere coerente «con le finalità che il legislatore intende perseguire [...], specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco [...]».

²⁹ Corte cost., sent. n. 222 del 2013, punto 9 del *Considerato in diritto*.

Ma è forse un altro passaggio della pronunzia menzionata a rilevare in questa sede: «la Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, *entro i limiti della non manifesta irragionevolezza*, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità» (corsivo aggiunto).

Ancora più stringente l'orientamento fatto proprio dalla sentenza n. 44 del 2020³⁰, nella quale la Corte ha accertato la «irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio [di edilizia residenziale pubblica]. Se infatti non vi è dubbio che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza

³⁰ La pronunzia è stata annotata da M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2020, www.forumcostituzionale.it, 354 ss. e, prevalentemente con riferimento ai profili di diritto sovranazionale, da C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Le Regioni*, 3/2020, 599 ss.; cfr., inoltre, C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2001, www.forumcostituzionale.it, 574 ss.; F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Oss. AIC*, 6/2020, www.osservatorioaic.it, 432 ss.

quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione»³¹.

Orbene, nel caso oggetto della sentenza n. 7 del 2021 l'irragionevolezza sembra evidente, se non altro con riferimento, almeno ai «corregionali» residenti all'estero e manca la connessione richiesta dalla giurisprudenza costituzionale più recente. Al riguardo, si è mutata radicalmente la destinazione di un fondo al malcelato fine di agevolare il rientro di Italia di discendenti di friulani e giuliani. Il che non è operazione criticabile in sé, ma andrebbe effettuata adottando mezzi congruenti al fine perseguito e senza discriminare – quando si corrisponde un sussidio economico – persone parimenti (o maggiormente) bisognose.

Una conferma dell'orientamento giurisprudenziale alla base della sentenza n. 7 del 2021 si è avuto immediatamente dopo la stessa, con la sentenza n. 9 del 2021. Una delle norme indubiate (l'art. 4, co. 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019), infatti, prevedeva «un ulteriore elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Più precisamente essa dà rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo», prevedendo l'attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti»³². Al riguardo, la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza, sulla rilevanza della durata della residenza in regione ai fini dell'attribuzione di un alloggio residenziale pubblico, ribadendo che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio»³³. Da queste premesse discende, per la Corte, l'illegittimità della norma. Invero «il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento

³¹ Corte cost., sent. n. 44 del 2020, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

³² Corte cost., sent. n. 9 del 2021, punto 4 del *Considerato in diritto*.

³³ Corte cost., sent. n. 9 del 2021, punto 4.2.1 del *Considerato in diritto*.

territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità» costituiscono una «discriminazione di tutti coloro che – siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari – risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni»³⁴.

4. Conclusioni

In conclusione, può osservarsi come il legislatore (statale e regionale) incontri limiti di diversa natura nel regolare il fenomeno di cui si è discusso. Tuttavia, non è possibile chiudere queste brevi notazioni senza considerare come debba essere lo Stato a intervenire in materia di riconoscimento della cittadinanza, effettuando un bilanciamento tra tutte le situazioni meritevoli di tutela. Diversamente, il rischio che si corre è quello di interventi frammentari che non vedono il fenomeno nella sua interezza. In particolare, la condizione della residenza all'estero dei discendenti italiani andrebbe comparata con situazioni diverse ma parimenti o, a parere di chi scrive, maggiormente meritevoli di tutela, come quelle degli stranieri che risiedono stabilmente da anni in Italia, i cui discendenti sono nati e hanno un radicamento con il nostro Paese e ai quali, con il riconoscimento prevalente della cittadinanza in base al criterio dello *ius sanguinis* attualmente vigente, è negato l'esercizio di numerosi e fondamentali diritti.

D'altro canto, tuttavia, se spetta allo Stato il compito di delineare le regole generali per l'acquisto della cittadinanza italiana, da un punto di vista *formale* (condizione ovviamente *necessaria* per il godimento dei diritti, ma non

³⁴ Corte cost., sent. n. 9 del 2021, punto 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

sufficiente da un punto di vista sostanziale, come si viene dicendo), alle Regioni compete il fondamentale e difficile ruolo di garantire un godimento effettivo dei diritti; una garanzia, questa, che è la sola che può riempire «di contenuto la cittadinanza in senso sostanziale»³⁵.

³⁵ Si condividono le considerazioni di L. RONCHETTI, *op. cit.*, 1/2013, 3.