

SU ALCUNE NOVITÀ LEGISLATIVE E GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI SECONDE GENERAZIONI DELL'IMMIGRAZIONE

Premessa – 1. Le circolari ministeriali – 2. I precedenti giurisprudenziali – 3. Il dibattito parlamentare recente in materia di concessione della cittadinanza alle seconde generazioni dell'immigrazione – 4. L'art. 33 del d.l. n. 69/2013, convertito nella l. n. 98/2013 – 5. Prospettive future di riforma della l. n. 91/1992

Premessa

Secondo i dati del Dossier Statistico Immigrazione 2012 della Fondazione Migrantes e Caritas, il numero degli stranieri regolarmente residenti in Italia ammonta, per l'anno 2011, a 5.011.000, equivalente all' 8,2 per cento della popolazione complessivamente residente sul territorio¹. A tale dato, che già di per sé rende l'idea di una presenza stabile cospicua di non cittadini in Italia, è necessario aggiungere alcuni elementi ulteriori: i nuovi nati in Italia da cittadini stranieri sono 79.587 e i minori non comunitari presenti nel nostro Paese ammontano a 867.890. Inoltre, i minori stranieri iscritti ad istituti scolastici italiani per l'anno scolastico 2011/2012 sono stati 755.939, ovvero l'8,4 per cento del totale degli iscritti. Di questi, ben il 44,2% risulta essere nato in Italia. Tali dati sembrano essere confermati anche dall'ISTAT che ha misurato un incremento notevole della presenza di minori nati in Italia da genitori stranieri: nel 2011 essi rappresentavano il 14,5 per cento, rispetto all'1 per cento del 1992 e al 6,2 per cento del 2002. Allo stesso modo, gli alunni di cittadinanza straniera risultano essere, per l'a.s. 2010/2011, 79,2 ogni mille alunni iscritti, rispetto ai 5,6 dell'a.s. 1994/1995 e ai 30,5 dell'a.s. 2002/2003.

Questi dati sembrano dimostrare, in maniera lampante, la realtà di una presenza di cittadini stranieri tra la popolazione residente in Italia non solo cospicua, ma anche sempre più duratura e stabile; l'Italia viene oramai da alcuni decenni annoverata tra i Paesi di ricezione dell'immigrazione e sta prendendo lentamente atto dell'esistenza di comunità di stranieri di prima e seconda generazione, che costituiscono, oramai, parte stabile della popolazione². Tra le varie questioni problematiche che tale realtà tradizionalmente pone, una delle più attuali è quella delle seconde generazioni dell'immigrazione, ovvero “dei figli di immigrati – nati in Italia o arrivati nel nostro Paese in tenera età – che hanno seguito un percorso di educativo e formativo nella scuola italiana e, quindi, nel complesso, un'esperienza di crescita che li vede inseriti sin dai primi anni di vita nel nostro contesto sociale”³. Tali soggetti, fino al compimento della maggiore età, godono delle tutele che il nostro ordinamento giuridico assicura ai minori (diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria ecc.), pur rimanendo non cittadini; una volta maggiorenni, tuttavia, risultano destinati ad una condizione di incertezza giuridica al pari di individui stranieri immigrati in Italia in età adulta⁴. La causa di tale fenomeno è da rintracciarsi nella legge che in Italia regola lo status civitatis, ovvero la l. n. 91/1992, fondata sul principio del riconoscimento della cittadinanza iure sanguinis e, solo in via residuale, *iure soli*: secondo l'art. 4, co. 2, della suddetta legge, infatti, ai minori stranieri nati in Italia viene riconosciuta la possibilità di richiedere la cittadinanza

* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico dell'economia presso “La Sapienza” Università di Roma. — capesciottimarta@libero.it

¹ Cfr. Dossier statistico sull'immigrazione 2012 della Caritas e Fondazione Migrantes. Per la sintesi dei principali dati: http://www.caritasitaliana.it/home_page/pubblicazioni/00002908_Dossier_Statistico_Immigrazione_Caritas_Migrantes_2012_.html

² Cfr. D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, 2011, 190 e 260-261.

³ E. PAPARELLA, *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione* in ANGELINI, F., BENVENUTI, M., SCHILLACI, A. (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Jovene, 2011, 353.

⁴ Cfr. C. PINELLI, *I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2013, 26.

italiana al compimento della maggiore età, a condizione che riescano a dimostrare di aver risieduto fino a quel momento “legalmente e senza interruzioni” nel territorio italiano. Nessun valore viene, quindi, direttamente riconosciuto al percorso di scolarizzazione e socializzazione che tali minori hanno compiuto in Italia sin dai primi anni di vita⁵: è, infatti, sufficiente che “i genitori stranieri, sebbene legalmente presenti nel nostro Paese, non abbiano provveduto (o lo abbiano fatto in ritardo) all’inserimento nel proprio permesso di soggiorno dei figli nati in Italia o alla loro iscrizione all’anagrafe”⁶ per rendere l’acquisto della cittadinanza ex art. 4, co. 2, l. n. 91/1992, impossibile, lasciando, di conseguenza, come unica possibilità quella della concessione della cittadinanza per naturalizzazione⁷. Risulta, dunque, evidente che un’empasse di natura burocratica, come quella appena descritta, a cui si aggiunge l’ampia discrezionalità di cui gode l’amministrazione nel procedimento di riconoscimento dello status civitatis, contribuisce in maniera sostanziale a creare una forte spaccatura nella società, ergendo barriere elevate ed ingiustificabili all’accesso alla cittadinanza di soggetti, quali i minori stranieri nati in Italia, che di fatto già compongono il tessuto sociale in maniera organica e stabile.

Tale spinosa questione costituisce ormai da tempo oggetto di dibattito sia in ambito dottrinale che nella società civile e ha dato adito a numerosi interventi di natura sia giurisprudenziale che legislativa: come si vedrà nel seguito della trattazione, per sanare tale situazione è intervenuto, in primo luogo, il Governo con alcune circolari ministeriali recanti i criteri di applicazione della normativa in materia di cittadinanza, non sempre, tuttavia, al fine di rendere tali procedure più flessibili ed accessibili (paragrafo 1); in secondo luogo, i giudici, con una serie di sentenze, al fine di garantire ai soggetti ricorrenti l’accesso alla cittadinanza italiana, provando ad aggirare gli ostacoli di ordine amministrativo loro rappresentati (paragrafo 2); in terzo luogo, il Parlamento con numerose proposte di modifica della l. n. 91/1992 che però non hanno, finora, prodotto alcun risultato (paragrafo 3). Più di recente, infine, il Governo è intervenuto nuovamente sulla questione, seppur al margine di un provvedimento di portata molto più ampia, con l’art. 33, d.l. n. 69/2013, convertito nella l. n. 98/2013 (paragrafo 4). Nonostante la molteplicità di tali interventi, la disciplina in materia di cittadinanza attualmente vigente presenta numerose carenze e sembra essere inadeguata rispetto alla realtà migratoria italiana, come evidenziato nella conclusione del presente lavoro (paragrafo 5).

1. Le circolari ministeriali

L’eccessiva rigidità dei criteri imposti all’art. 4, co. 2, l. n. 91/1992, ai fini dell’acquisto della cittadinanza per beneficio di legge, è stata percepita già da tempo dalla pubblica amministrazione, che ha tentato di porvi rimedio tramite alcune circolari ministeriali.

Risale, infatti, al 1997 la prima di esse, la n. K 69/89 del 18 febbraio, con la quale il Ministero dell’interno ha cercato di interpretare i requisiti richiesti dalla suddetta disposizione per l’acquisto della cittadinanza. Nello specifico, tali requisiti vengono esplicitati dal Regolamento di attuazione della l. n. 91/1992, emanato con d.P.R. n. 572/1993, in particolare all’art. 1, co. 2, lett. a), il quale prevede che “si considera legalmente residente nel territorio dello Stato, chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti

⁵ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, CEDAM, 1997, 482. Nell’analizzare le modifiche apportate alla disciplina della cittadinanza dall’art. 4, l. n. 91/1992, l’A. afferma che “l’innovazione si traduce quindi in una accentuazione della rilevanza dei legami di sangue, cui fa riscontro una svalutazione dell’elemento di collegamento rappresentato dal soggiorno”. Questo atteggiamento del legislatore appare evidente, infatti, se si confronta i due commi costituenti l’art. 4 della legge: mentre il co. 1 tutela la posizione dello straniero o apolide, discendente di cittadini italiani, che desidera acquisire lo status civitatis italiano, imponendo delle condizioni ragionevoli (prestazione di servizio militare, assunzione di impiego alle dipendenze dello Stato, residenza in Italia da almeno due anni al momento del compimento della maggiore età); il co. 2 impone, come già evidenziato, delle condizioni particolarmente restrittive per lo straniero nato in Italia non discendente da cittadini italiani. Questa disparità, secondo l’A., “rappresenta dunque un evidente esempio dell’atteggiamento prevalentemente difensivo assunto al legislatore di fronte alla sfida dell’immigrazione”.

⁶ Cfr. E. PAPARELLA, *Accesso...* cit., 356. In tal senso, rilevante anche il contributo di C. PINELLI, *I “nuovi italiani”...* cit., 25.

⁷ La l. n. 91/1992 pone un ulteriore problema che non si ha l’opportunità di analizzare in tale sede, ovvero quello degli stranieri giunti in Italia durante la minore età: in tali casi, l’acquisto della cittadinanza viene regolato dall’art. 9, co. 1, lett. f), della legge, recante la disciplina della naturalizzazione. Anche in questo caso, è facile notare, da un lato, lo scarso valore riconosciuto dall’ordinamento statale ai percorsi di socializzazione che i minori, *in primis* tramite la scolarizzazione, portano avanti in Italia, prevedendo per tali soggetti un trattamento, ai fini del riconoscimento dello status civitatis, pari allo straniero arrivato in Italia in età adulta; dall’altro, la disparità di trattamento che la normativa riserva agli stranieri non comunitari seppur minori, ai quali vengono richiesti dieci anni di residenza in Italia ai fini della naturalizzazione, rispetto ad altre categorie di soggetti, quali gli stranieri comunitari, i discendenti di cittadini italiani, gli apolidi (cfr. art. 9, l. n. 91/1992). Tale disparità di trattamento costituisce uno degli elementi caratterizzanti la normativa italiana in materia di cittadinanza.

previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica". In altre parole, se lo straniero richiedente non risulta essere in regola con le norme di ingresso e soggiorno nel nostro Paese e non risulta iscritto all'anagrafe del Comune di residenza, non soddisfa, conseguentemente, il periodo di residenza richiesto per l'acquisto della cittadinanza. Tuttavia, per gli stranieri minorenni, questi criteri si sono rivelati da subito eccessivamente rigidi, in quanto "l'obbligo del rispetto delle norme relative all'ingresso ed al soggiorno, nonché quelle riguardanti l'iscrizione anagrafica, incombeva a persona diversa dall'interessato minorenne", ovvero gli esercenti la potestà genitoriale, i quali potrebbero aver "omesso di provvedere alla regolarizzazione dei figli, nel primo caso, non iscrivendoli nel proprio permesso di soggiorno, nel secondo, non registrandoli nell'anagrafe del comune italiano di residenza"; oppure potrebbero aver "provveduto ad assolvere gli adempimenti prescritti a distanza di tempo dal momento in cui ne incombeva l'obbligo"⁸, rendendo in tal modo impossibile dimostrare la continuità della residenza in Italia. Prendendo atto di tali carenze del meccanismo di acquisizione della cittadinanza ex art. 4, co. 2, l. n. 91/1992, il Ministero, tenendo conto del parere espresso dal Consiglio di Stato n. 940/1996⁹, "ha condiviso l'opinione che l'omissione o il ritardo della dichiarazione di soggiorno a nome del minore possono considerarsi non pregiudizievoli", ai fini del riconoscimento della cittadinanza, alla triplice condizione che "la nascita del minore, avvenuta in Italia, sia stata come tale regolarmente e tempestivamente denunciata allo stato civile, anche ai fini anagrafici"; "che i genitori fossero al momento della nascita regolarmente residenti, con valido permesso di soggiorno ed iscrizione anagrafica"; "che tale condizione dei genitori abbia continuato a permanere per tutto il periodo considerato, quantomeno sino a che il figlio non abbia acquisito un titolo di soggiorno autonomo".

Tale processo di reinterpretazione delle condizioni imposte dall'art. 4, co. 2, l. n. 91/1992, così come disciplinate dal d.P.R. n. 572/1993, è stato portato avanti dal Ministero dell'interno con due ulteriori circolari. La prima, risalente al 5 gennaio 2007¹⁰, interpreta in maniera più flessibile il requisito della residenza ininterrotta nel territorio italiano. Infatti, secondo il Ministero dell'interno, è necessario tenere in conto che "i consistenti flussi migratori hanno determinato presenze stabili di cittadini stranieri nel nostro Paese, con altrettanto stabili condizioni di vita e con esigenze comuni a quelle dei nostri connazionali. Gli stranieri soggiornanti da lungo tempo in Italia vivono pertanto, anche loro, tutti i processi innovativi, sociali, di studio e di lavoro che comportano, talvolta, allontanamenti dal territorio nazionale". Tuttavia, tali allontanamenti hanno costituito da sempre motivo ostativo al riconoscimento della cittadinanza sia per via di naturalizzazione che per beneficio di legge: per questo motivo, il Ministero ha previsto che "alla luce di tali considerazioni ... eventuali assenze temporanee non dovranno essere ritenute pregiudizievoli ai fini della concessione dello status civitatis, quando l'aspirante cittadino che si sia dovuto recare all'estero, abbia comunque mantenuto in Italia la propria residenza legale ... nonché il centro delle proprie relazioni familiari e sociali". Inoltre, "tali periodi ... dovranno essere adeguatamente comprovati con idonea documentazione che lo straniero dovrà produrre ad integrazione dell'istanza"¹¹.

⁸ Cfr. circolare Ministero dell'Interno n. K. 69/89 del 18 febbraio 1997.

⁹ Parere del Consiglio di Stato, sez. I, 6 novembre 1996, n. 940. In tale sede, il Consiglio di Stato ha ritenuto che "l'omissione o il ritardo della dichiarazione di soggiorno a nome del minore possono considerarsi non pregiudizievoli, ai fini dell'acquisizione della cittadinanza, alla triplice condizione che:

a) denunciata allo stato civile, anche ai fini anagrafici;
b) che i genitori fossero al momento della nascita regolarmente residenti, con valido permesso di soggiorno ed iscrizione anagrafica;
c) che tale condizione dei genitori abbia continuato a permanere per tutto il periodo considerato, quantomeno sino a che il figlio non abbia acquisito un titolo di soggiorno autonomo".

Per quanto concerne, invece, il minore giunto in Italia dopo la nascita, il Consiglio di Stato afferma che, ove esso sia "in posizione regolare dal punto di vista del permesso di soggiorno ma non iscritto all'anagrafe per inadempimento del genitore che avrebbe dovuto provvedervi", allora "anche in questo caso può giungere all'interpretazione più favorevole alla seguente duplice condizione:

a) la posizione dei genitori sia regolare anche dal punto di vista anagrafico;
b) sia escluso che la mancata iscrizione del minore rifletta una situazione di irregolarità dal punto di vista del permesso di soggiorno".

¹⁰ Circolare Ministero dell'interno prot. n. K.60.1. La circolare ha come oggetto "Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza - Evoluzione di alcune linee interpretative".

¹¹ La circolare specifica la finalità di questa mutata interpretazione del requisito della residenza ininterrotta in Italia in relazione all'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge: "si tratta, in sostanza, di adeguare l'interpretazione e l'applicazione della norma alla realtà, consentendo al giovane straniero di completare l'integrazione nel Paese in cui è nato, di cui parla la lingua e del quale ha acquisito la cultura e gli stili di vita, senza che ciò possa essere pregiudicato dalla circostanza di essersi allontanato dal Paese per brevi periodi per motivi di studio o familiari".

La seconda circolare, risalente, invece, al 7 novembre 2007¹², riconosce come alcuni Comuni abbiano rilevato “che alcuni genitori stranieri, sebbene legalmente presenti nel nostro Stato, non hanno provveduto – o lo hanno fatto in ritardo – all’inserimento nel proprio permesso di soggiorno dei figli nati in Italia o la loro iscrizione all’anagrafe del Comune di residenza”, rendendo in tal modo impossibile l’accesso dei minori allo status civitatis per beneficio di legge. Per questo motivo, si rivela necessaria un’interpretazione più flessibile dei requisiti richiesti dalla normativa, che risponda “all’attuale contesto sociale, al fine di evitare che le omissioni o i ritardi ai predetti adempimenti, spettanti ai soggetti esercenti la patria potestà e non imputabili al minore, possano arrecargli danno”. Secondo il Ministero, dunque, “l’iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano, potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell’acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell’art. 4, co. 2 della legge 91/92, ove vi sia una documentazione atta a dimostrare l’effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica”¹³.

2. I precedenti giurisprudenziali

Un ruolo centrale nell’applicazione al caso concreto delle linee interpretative profilate dal Ministero dell’interno è stato poi svolto dalla giurisprudenza ordinaria¹⁴.

A tal proposito, verranno qui di seguito analizzate cinque decisioni dell’ultimo biennio¹⁵, nelle quali emerge un comune orientamento verso l’accoglimento di ricorsi contro provvedimenti di diniego della cittadinanza, sulla base di una lettura più elastica dei requisiti richiesti dall’art. 4, co. 2, l. n. 91/1992.

La prima delle sentenze in analisi è stata pronunciata dalla Corte di appello di Napoli nell’aprile del 2012, a proposito di un caso di diniego della cittadinanza fondato sull’assenza del requisito della ininterrotta residenza legale in Italia sin dalla nascita. Il giudice è giunto ad accogliere il ricorso del ricorrente valorizzando la documentazione alternativa fornita dallo stesso, la quale permetterebbe di superare l’ostacolo amministrativo costituito dalla mancata iscrizione nei registri anagrafici. Infatti, secondo il giudice, sulla base primariamente di quanto stabilito dalla suddetta circolare ministeriale n. 22/2007, “la stessa P.A. riconosce che per gli impegni presi dallo Stato italiano in tema di protezione del minore e che per un principio di negazione di una sorta di nemesi storica, non possono imputarsi al minore, nato in Italia e figlio di genitori stranieri, gli inadempimenti di quest’ultimi circa i permessi di soggiorno e/o le formalità anagrafiche, sicché deve venire in rilievo la situazione di effettiva (e, quindi, legale) residenza del minore da dimostrare, come nel caso in esame è stato dimostrato, dei fatti significativi di una durevole e stabile permanenza nel territorio sin dalla nascita ed inserimento nel tessuto socio-culturale (ad esempio percorsi scolastici)”.

Il secondo esempio di questo orientamento giurisprudenziale, è il decreto n. 1295 dell’11 settembre 2012 del Tribunale di Imperia. Il giudice giunge all’accoglimento dell’istanza avanzata dal ricorrente, cittadino straniero nato in Italia, al quale era stata rifiutata la concessione della cittadinanza per beneficio di legge. Secondo il giudice, infatti, sulla base di quanto disposto dalla circolare ministeriale n. 22/2007, la residenza legale in Italia di uno dei genitori costituisce solo uno dei molteplici indici che dimostrano la residenza ininterrotta del minore straniero in Italia fino alla maggiore età. Anche in questo caso, la documentazione alternativa fornita dal ricorrente (certificati anagrafici, di vaccinazione, medici, scolastici ecc.) ha permesso al giudice

¹² Circolare Ministero dell’interno n. 22/07.

¹³ È la stessa circolare a porre in relazione quanto previsto dalla stessa con le due circolari precedenti, rispettivamente del 1997 e del gennaio 2007, richiamando quanto previsto da quest’ultima in relazione alle brevi interruzioni della residenza nel territorio italiano, nonché le modalità di superamento di alcune omissioni relative alla regolarizzazione del minore in Italia, disciplinate dalla circolare ministeriale del 1997.

¹⁴ Il ruolo focale della giurisprudenza ordinaria in materia è stato evidenziato anche dal legislatore che, nella relazione di accompagnamento del disegno di legge AC 1248 di conversione del d.l. n. 69/2013, di cui si dirà nel seguito della trattazione, specifica che l’art. 33 del suddetto ha come fine esplicito quello di “recepire un orientamento consolidato da parte della giurisprudenza che riconosce al figlio nato in Italia da genitori stranieri il diritto di acquisire la cittadinanza al compimento della maggiore età, nei casi in cui ci siano inadempimenti di natura amministrativa, a lui non imputabili, da parte dei genitori o degli ufficiali di stato civile o di altri soggetti. In tal modo, la giurisprudenza ha considerato rilevante la sussistenza in concreto dei requisiti per ottenere la cittadinanza da parte del neo maggiorenne nato in Italia da genitori stranieri, documentabili tra l’altro, con certificazioni scolastiche o mediche attestanti la sua presenza in Italia fin dalla nascita e il suo inserimento nel tessuto socio-culturale”. Un richiamo alla giurisprudenza è rintracciabile anche nei due documenti prodotti il 28 giugno 2013 dal Servizio studi della Camera dei deputati – Dipartimento bilancio, di accompagnamento all’analisi del disegno di legge A.C. 1248.

¹⁵ Le decisioni qui analizzate sono: sentenza Corte di appello di Napoli, 13 aprile 2012, n. 1486; decreto 11 settembre 2012, n. 1295 del Tribunale di Imperia; decreto 31 gennaio 2013, proc. N. 6448/2012, del Tribunale di Reggio Emilia, I sez. civile; Tribunale di Lecce, II sez. civile, 11 marzo 2013; decreto 5 aprile 2013, Tribunale di Firenze, I sez. civile.

di comprovare la residenza legale in Italia dalla nascita al diciottesimo anno di età, condizione sufficiente per il riconoscimento della cittadinanza ex art. 4, co. 2, l. n. 91/1992.

Il terzo caso esemplificativo è costituito dal decreto del Tribunale di Reggio Emilia, I sez. civile, del 31 gennaio 2013. Il giudice, nello specifico, ha accolto l'istanza del ricorrente, il quale, per una lacuna di tre anni nell'iscrizione anagrafica, si era visto denegare la cittadinanza italiana dal Comune di residenza. Secondo il giudice, anche in questo caso, e sempre richiamando la circolare ministeriale di cui sopra, la documentazione alternativa fornita, costituita primariamente da certificati di frequenza di istituti scolastici italiani, permette di dimostrare la continuità della residenza sul territorio italiano. Infatti, secondo il giudice, "non appare conforme alle linee interpretative il richiamo al concetto di brevità del periodo di mancata iscrizione [anagrafica] per escludere, a prescindere dall'apprezzamento qualitativo delle emergenze risultanti dalla documentazione allegata, il riconoscimento del possesso dei requisiti di cui all'art. 4, co. 2, l. n. 91/92 per l'acquisto della cittadinanza italiana".

Un altro pronunciamento giurisprudenziale significativo è quello del Tribunale di Lecce, II sez. civile, dell'11 marzo 2013. In questo caso, il ricorrente si è visto negare la cittadinanza italiana per l'omissione, da parte dei tutori dell'Istituto I.P.A.I. di Lecce, della richiesta del permesso di soggiorno. Tuttavia, secondo il giudice, "se gli affidatari non hanno effettuato le dovute richieste, non può il Tribunale ignorare la sussistenza di fatto delle condizioni di legge per il prodursi degli effetti della dichiarazione, considerando come l'interessato non abbia, per motivi legati all'età, alcuna responsabilità per fatti od omissioni altrui". L'omissione altrui, dunque, non può "ripercuotersi negativamente sul minore, precludendogli la possibilità di effettuare utilmente la dichiarazione ai sensi dell'art. 4, co. 2, l. n. 91 del 1992".

L'ultimo esempio interessante di tale filone giurisprudenziale è costituito dal decreto del Tribunale di Firenze, I sez. civile, del 5 aprile 2013. In questo caso, il ricorrente si era visto negare lo status civitatis italiano sulla base del difetto di iscrizione anagrafica dei genitori al momento della nascita in Italia del richiedente. Il giudice, richiamando sia la circolare ministeriale n. 22/2007 che quella del 5 gennaio 2007, ribadisce che "non possono essere imputati al minore, nato in Italia da genitori stranieri, eventuali inadempimenti di natura amministrativa di questi ultimi in ordine alla regolarità del soggiorno e all'iscrizione anagrafica assumendo in concreto valore preminente la stessa nozione di residenza espressa dall'art. 43, co. 2, c.c.". Invece, nella fattispecie, "la richiesta formulata dall'odierna istante veniva rifiutata sul presupposto del difetto di iscrizione anagrafica dei genitori al momento della nascita in Italia dell'odierno richiedente pur dandosi atto di una serie di documenti attestanti la continuativa presenza dell'odierno istante in Italia dal momento della nascita".

Da questo breve excursus di tali precedenti giurisprudenziali e delle circolari ministeriali, relativi all'accesso delle seconde generazioni alla cittadinanza italiana, emerge una consapevolezza diffusa della necessità di rispondere alle carenze dell'assetto normativo in materia di accesso alla cittadinanza per beneficio di legge, che penalizza ingiustificatamente i minori stranieri nati e cresciuti in Italia, i quali, al compimento della maggiore età, scelgono deliberatamente di far parte della comunità cittadina, costringendoli a seguire il percorso della naturalizzazione ex art. 9 l. n. 91/1992, come qualsiasi straniero entrato in Italia in età adulta.

3. Il dibattito parlamentare recente in materia di concessione della cittadinanza alle seconde generazioni dell'immigrazione

L'impossibilità di procedere alla correzione delle problematiche causate dall'art. 4, co. 2, della l. n. 91/1992, in via esclusivamente giurisprudenziale o tramite circolari ministeriali, ha dato vita, nel corso degli anni successivi all'approvazione della legge stessa, a numerose proposte di modifica della normativa in materia di cittadinanza.

Limitando, anche in questo caso, l'analisi agli anni più recenti, il primo progetto di riforma complessiva della suddetta legge risale all'agosto 2006, precisamente al d.d.l. 1607 presentato dal Ministro dell'interno Amato, di concerto con il Ministro degli affari esteri D'Alema, il Ministro della giustizia Mastella, il Ministro per le politiche per la famiglia Bindi e il Ministro dell'economia e delle finanze Padoa Schioppa¹⁶. Nel complesso, il d.d.l. si proponeva l'obiettivo di garantire un accesso più agevole alla cittadinanza italiana in favore degli

¹⁶ Il suddetto disegno di legge venne presentato congiuntamente a numerosi altri progetti di legge di iniziativa parlamentare. Per un prospetto chiaro ed esaustivo e sicuramente più completo, di analisi delle proposte di legge cfr. il Dossier di Documentazione sui progetti di leggi della XV legislatura presentato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati il 29 settembre del 2006.

stranieri extra-comunitari stabilmente residenti sul territorio¹⁷, rendendo più flessibile la disciplina dell'accesso allo status civitatis per beneficio di legge e per naturalizzazione, nonché modificando la disciplina del *ius soli*. Per quanto concerne l'aspetto oggetto della presente trattazione, risultano rilevanti i primi due articoli del d.d.l.. Nello specifico, l'art. 1 del d.d.l. 1607 del 2006, intendeva apportare modifiche all'art. 1 l. n. 91/1992, aggiungendo due sottoparagrafi a seguito della lett. b) del co. 1, recanti nuove modalità di acquisizione della cittadinanza *iure soli*. Il primo sottoparagrafo (lett. b-bis) prevedeva che fosse considerato cittadino per nascita anche il minore nato in territorio italiano da genitori stranieri residenti legalmente in Italia da almeno cinque anni al momento della nascita e che possedessero i requisiti reddituali per il rilascio del permesso CE di lungo periodo. La lett. b-ter), invece, estendeva la cittadinanza per nascita anche a chi fosse nato nel territorio italiano da genitori stranieri di cui almeno uno legalmente residente, nato in Italia ed in possesso del requisito reddituale minimo previsto dalla direttiva CE per il rilascio del permesso di lungo periodo¹⁸. Si intendeva, in tal modo, introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del doppio *ius soli* sul modello francese, creato per facilitare l'accesso alla cittadinanza delle seconde generazioni dell'immigrazione, le quali, in virtù del percorso oramai consolidato di socializzazione derivante dalla nascita di uno o entrambi i genitori, seppure stranieri, nel territorio statale, hanno raggiunto un livello adeguato di integrazione.

L'art. 2 del d.d.l. governativo aveva, inoltre, l'obiettivo di revisionare la disciplina dell'accesso alla cittadinanza per beneficio di legge al fine di valorizzare il percorso di integrazione del minore straniero richiedente, anche se nato all'estero. Si tentò di configurare, quindi, una fattispecie di acquisizione della cittadinanza alternativa sia al *ius sanguinis* che al *ius soli*: il cosiddetto *ius domicilii*¹⁹. Nello specifico, l'articolo prevedeva l'abrogazione dell'art. 4, co. 2, l. n. 91/1992 e la sua sostituzione con due commi ulteriori. Il primo prevedeva la possibilità di riconoscere la cittadinanza al figlio minore di genitori stranieri di cui almeno uno regolarmente residente in Italia da almeno cinque anni e in possesso del requisito reddituale minimo previsto per il diritto al permesso CE di lungo periodo. Un ulteriore requisito prevedeva che il minore stesso avesse risieduto in Italia ininterrottamente per almeno cinque anni e vi avesse frequentato un ciclo scolastico o un corso di formazione professionale, oppure vi avesse lavorato regolarmente per almeno un anno. Il secondo comma avrebbe dovuto estendere la possibilità di ottenere la cittadinanza allo straniero maggiorenne che risiedesse in Italia da almeno cinque anni nel momento in cui avesse dichiarato entro il diciannovesimo anno di età di voler diventare cittadino italiano.

Il progetto di legge, che introduceva, inoltre, modifiche alla disciplina della naturalizzazione e dell'acquisizione della cittadinanza per matrimonio, per contrastare il fenomeno dei c.d. "matrimoni di comodo", fu, tuttavia, rinviato all'esame della Commissione parlamentare al fine di ottenere un maggior consenso tra le forze politiche, senza, tuttavia, raggiungere alcun esito²⁰.

Nella legislatura successiva, il 16 dicembre 2008, la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati ha dato avvio all'analisi di numerosi progetti di legge di iniziativa parlamentare, tutti miranti a modificare, sotto vari aspetti, la l. n. 91/1992²¹. Le proposte di legge sono state riunite in un unico testo,

¹⁷ Per dimostrare come sia questa l'ottica alla base di tali progetti di riforma della disciplina della cittadinanza, si riporta un passo della relazione con la quale venne presentato alla Camera dei Deputati il d.d.l. 1607: "allo stato attuale, pertanto, appare assolutamente imprescindibile la necessità di intervenire nella materia attraverso una riforma della disciplina sulla cittadinanza che si snodi attraverso modifiche riconducibili ad un unico comune denominatore, costituito dalla necessità di attuare effettive politiche di integrazione, favorendo l'acquisizione, in termini più aperti, del diritto di cittadinanza non solo per i nati in Italia, ma anche per coloro che soggiornano stabilmente nel nostro Paese".

¹⁸ Nel rispetto della volontà individuale, tuttavia, si proponeva di aggiungere un co. 1-bis, all'art. 1, l. n. 91/1992, nel quale si prevedesse che il minore che avesse ottenuto la cittadinanza italiana in virtù delle fattispecie b-bis e b-ter, potesse, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, rinunciare allo status civitatis italiano.

¹⁹ Tale dicitura si ritrova, proprio, nella relazione di presentazione del testo di legge dove si legge: "per quanto concerne l'art. 2, il principio ispiratore della riforma proposta costituisce una precisa alternativa sia allo *ius sanguinis* sia allo *ius soli*: è il cosiddetto *ius domicilii*, che si affianca allo *ius soli* per chi non è nato in Italia ma si trova a vivere nel nostro Paese gli anni decisivi della formazione della sua personalità".

²⁰ Sul d.d.l. Amato, cfr. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, 2007, 113; V. LIPPOLIS, *Il disegno di legge Amato e i requisiti per l'acquisto della cittadinanza: perché non ripensare il sistema della doppia cittadinanza?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 5 ottobre 2006; L. MELICA, *Il d.d.l. Amato di riforma delle norme in materia di cittadinanza. Politiche di inserimento e "lealtà" ai valori costituzionali*, in *Rivista AIC*, 31 ottobre 2006;

²¹ A.C. 103 Angeli, A.C. 104 Angeli, A.C. 457 Bressa, A.C. 566 De Corato, A.C. 718 Fedi, A.C. 995 Ricardo Antonio Merlo, A.C. 1048 Santelli, A.C. 1592 Cota, A.C. 2006 Paroli, A.C. 2035 Sbai, A.C. 2431 Di Biagio, A.C. 2670 Granata-Sarubbi, A.C. 2684 Mantini, A.C. 2904 Sbai e A.C. 2910 Garagnan a cui si aggiunsero successivamente l'A.C. 2006 Paroli, l'A.C. 2035 Sbai e l'A.C. 2431 Di Biagio. Di particolare rilevanza risulta essere l'iniziativa congiunta A.C. 2670, proveniente da un allora esponente della maggioranza di Governo, Fabio Granata (PDL), e da un esponente dell'opposizione, Andrea Sarubbi (PD). La proposta di legge prevedeva, nello specifico, un'estensione dei casi di applicazione del *ius soli*, requisiti più rigidi all'acquisizione della cittadinanza per matrimonio, riduzione

composto da cinque articoli. Il testo, tuttavia, ha suscitato un forte contrasto tra gli schieramenti politici durante la discussione in Assemblea ed è stato di nuovo sottoposto all'esame della Commissione nel gennaio 2010, senza però arrivare ad un'approvazione.

Per quanto concerne la questione delle seconde generazioni dell'immigrazione, l'art. 1 della proposta di legge mirava a modificare proprio l'art. 4, co. 2, l. n. 91/92, richiedendo al minore straniero nato in Italia non solo il requisito della residenza legale e ininterrotta nel territorio italiano, ma anche l'aver "frequentato con profitto scuole riconosciute dallo Stato italiano almeno sino all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione"; niente veniva, invece, previsto in relazione al minore straniero nato all'estero ma residente in Italia. Tale assenza si ricollegava chiaramente allo spirito che animava la proposta di riforma della normativa in materia di cittadinanza, chiarito dalla relatrice Bertolini (PdL), secondo la quale la cittadinanza non avrebbe dovuto più essere "un acquisto automatico a seguito della permanenza sul territorio italiano per un determinato numero di anni", bensì "il riconoscimento di un'effettiva integrazione, una cittadinanza quindi basata non su un fatto quantitativo, bensì su un fatto qualitativo". Questa impostazione è rintracciabile in ognuno degli articoli che compongono il testo e, specialmente, in quelli recanti la revisione dell'istituto della naturalizzazione (artt. 2 e 3), i quali disponevano per il richiedente non solo il requisito della residenza ma anche quello del compimento del *percorso di cittadinanza*, da inserire nella l. n. 91/1992 in un aggiuntivo co. *9-ter*, tramite la frequentazione di un corso della durata di un anno in cui si sarebbe dovuta approfondire la conoscenza della storia e della cultura italiane, dell'educazione civica e dei principi della Costituzione italiana.

Tale progetto di riforma suscitò un acceso dibattito tra maggioranza e opposizione: il relatore di minoranza, Bressa, evidenziò l'impianto ideologico e propagandistico della proposta di legge, che, oltre a rendere più difficile l'accesso alla cittadinanza, avrebbe comportato "un incremento della discrezionalità della pubblica amministrazione per la concessione della cittadinanza". Tale discrezionalità risulta evidente se si considera che la locuzione "con profitto", riferita al necessario percorso di scolarizzazione del minore straniero, lascia un ampio margine di apprezzamento all'autorità pubblica rispetto al riconoscimento della cittadinanza per beneficio di legge. Dunque, sebbene sia condivisibile il riconoscimento a livello normativo del valore socializzante, ai fini dell'integrazione, della scolarizzazione, quel progetto di legge sembrava limitarsi a rendere ancora più complicato ed incerto il percorso di accesso del minore straniero alla cittadinanza italiana²².

Dopo un anno di arresto del dibattito in materia, la questione dell'accesso delle seconde generazioni dell'immigrazione alla cittadinanza è tornata all'ordine del giorno del dibattito pubblico e, in parte, di quello politico, a seguito del discorso pronunciato dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 15 novembre 2011, durante l'incontro dedicato ai "nuovi cittadini italiani". In quell'occasione, Napolitano affermò che, "all'interno dei vari progetti di riforma delle norme sulla cittadinanza, la principale questione aperta rimane oggi quella dei bambini e dei ragazzi. Molti di loro non possono considerarsi formalmente nostri concittadini perché la normativa italiana non lo consente, ma lo sono nella vita quotidiana, nei sentimenti, nella percezione della propria identità ... I bambini nati in Italia, che fino ai 18 anni si trovano privi della cittadinanza di un Paese al quale ritengono di appartenere, se ne dispiacciono e se ne meravigliano, perché si sentono già italiani come i loro coetanei ... Lo stesso atteggiamento hanno quei ragazzi che in Italia sono arrivati da pic-

degli anni di residenza richiesti allo straniero extra-comunitario per la naturalizzazione e, infine, un limite alla discrezionalità dell'amministrazione nei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza italiana, con possibilità di diniego solo ove sussistano motivi tali da far ritenere il richiedente pericoloso per la sicurezza della Repubblica. Per quel che concerne le seconde generazioni, inoltre, tale proposta di legge prevedeva per lo straniero nato in Italia o entrato entro il quinto anno di età, l'automaticità, salvo rifiuto, dell'acquisizione della cittadinanza italiana al compimento della maggiore età: l'unica eccezione a tale automatismo veniva prevista nel caso in cui i genitori, al momento della nascita, avessero formulato un espresso rifiuto dello *status civitatis* italiano. L'acquisto automatico della cittadinanza italiana veniva, infine, esteso anche al minore che avesse frequentato in Italia un ciclo scolastico. Tale proposta, rappresentò per gli osservatori un esempio proficuo di un convergenza tra i differenti punti di vista delle varie parti politiche ed evidenzia l'esigenza di "un mutamento di paradigma nella configurazione del riconoscimento della cittadinanza: da concessorio a quantitativo a attivo e qualitativo" (cfr. SCHILLACI, *La riforma della legge sulla cittadinanza*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI, (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione*, Jovene, 2011, 340. Cfr., inoltre, E. PAPARELLA, *Accesso ... cit.*, 359).

²² Interessante il parere contrastante, in tal senso, di E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2013, 21-22. Secondo l'A., infatti, la previsione nella normativa di una pluralità di requisiti che mitigano il *ius soli* "ha lo scopo di favorire, attraverso la cittadinanza, la costruzione di una collettività che si riconosca a partire dai vincoli sostanziali che legano *nel tempo* ciascuno dei suoi appartenenti agli altri... tali limitazioni e strettoie, lungi dal costituire un fastidioso ostacolo all'imprescindibile e non ulteriormente rimandabile apertura delle frontiere ai nuovi cittadini ... costituiscono l'indispensabile corollario della necessità di porre qualche freno al meccanismo perverso cui è inevitabilmente destinata la combinazione e la sovrapposizione dei diversi criteri di acquisto, qualora non intelligentemente governati".

coli, ma qui sono cresciuti e hanno studiato: ritengono di avere diritto ad un trattamento che riconosca il loro percorso di vita ed educativo". A tale affermazione il Presidente della Repubblica accompagnò poi una serie di considerazioni in relazione al tema dell'identità delle seconde generazioni, che presentava, a suo parere, una natura composita e multiforme, in cui si incrociavano elementi del Paese di origine e di quello di residenza, che costituiscono per i minori stessi e per la società intera una fonte di enorme arricchimento. A tal proposito, "se noi desideriamo che i figli e persino i nipoti o pronipoti dei nostri cittadini emigrati all'estero mantengano un legame con l'Italia e si sentano in parte anche e ancora italiani, non possiamo chiedere invece ai ragazzi che hanno genitori nati in altri paesi di ignorare le proprie origini. L'importante è che vogliano vivere in Italia e contribuire al benessere collettivo condividendo lingua, valori costituzionali, doveri civici e di legge del nostro paese".

Così il 16 marzo 2013, dopo una lunga campagna di mobilitazione e di raccolta firme da parte di un'associazione denominata Rete delle seconde generazioni G2 e di altri esponenti della società civile, sono state presentate due proposte di legge popolare, rispettivamente recanti modifiche alla l. n. 91/1992, in materia di cittadinanza, e norme per la partecipazione politica e amministrativa degli stranieri e per l'estensione ad essi del diritto di elettorato nelle consultazioni amministrative. In particolare, la prima delle due proposte di legge ha iniziato l'*iter* in Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati il 27 giugno 2013²³ dopo essere stata accorpata con altri progetti di legge vertenti sulla stessa materia²⁴.

Tale proposta di legge popolare, composta da nove articoli, apporta, negli artt. 1 e 2, interessanti novità per ciò che concerne le ipotesi di *ius soli* e l'accesso alla cittadinanza delle seconde generazioni dell'immigrazione²⁵. Nello specifico, l'art. 1 modifica l'art. 1, l. n. 91/1992, aggiungendo le lett. *b-bis*) e *b-ter*) al co. 1 e i commi *2-bis* e *2-ter*. così facendo si propone, da un lato, l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano dell'istituto del doppio *ius soli* sul modello francese, ovvero l'acquisizione della cittadinanza per nascita per i minori stranieri nati in Italia da genitori stranieri, di cui almeno uno a sua volta sia nato in territorio italiano (l. *b-ter*); dall'altro, si propone di riconoscere la cittadinanza per nascita al minore straniero nato in Italia da genitori stranieri, di cui almeno uno sia legalmente soggiornante in Italia da almeno un anno (lett. *b-bis*). In entrambi i casi, l'acquisizione della cittadinanza avviene su istanza dei genitori, con possibilità di rinuncia allo *status civitatis* italiano entro un anno dal compimento della maggiore età (co. *2-bis*); nel caso in cui i genitori stranieri non avanzino tale istanza, i soggetti rientranti nelle categorie di cui sopra hanno diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana senza ulteriori condizioni, ove ne facciano esplicita richiesta entro due anni dal compimento della maggiore età (co. *2-ter*).

L'art. 2 della proposta di legge popolare interviene, inoltre, per riscrivere completamente l'art. 4, co. 2, l. n. 91/1992, sostituendolo con tre nuovi commi. Il primo (co. 2) prevede che il minore straniero nato in Italia, nonché quello giunto entro il decimo anno di età, se ha soggiornato legalmente in Italia fino ai diciotto anni, diventi cittadino se ne fa richiesta entro due anni dal compimento della maggiore età. Vengono, dunque, eliminati i due principali elementi di criticità dell'attuale art. 4, co. 2, l. n. 91/1992, ovvero il requisito della continuità della residenza fino ai 18 anni e il breve lasso di tempo di un anno dal compimento della maggiore età per richiedere la cittadinanza italiana.

Il secondo comma (co. *2-bis*) dispone, inoltre, che il figlio minore di genitori stranieri possa acquisire lo *status civitatis* italiano, su istanza dei genitori, se ha completato un ciclo di studi negli istituti scolastici italiani, salva la possibilità di rinuncia entro il ventesimo anno di età. I proponenti hanno inteso, in tal modo, valorizzare il ruolo socializzante della scolarizzazione, ritenendo l'aver frequentato le scuole italiane un indice sufficiente di integrazione del minore ai fini dell'acquisizione della cittadinanza. Il terzo comma (co. *2-ter*), infine, propone che il minore rientrante nella categoria di cui al comma precedente e per il quale i genitori

²³ Proposta di legge A.C. 9.

²⁴ [C. 200](#), [C. 250](#), [C. 273](#), [C. 274](#), [C. 349](#), [C. 369](#), [C. 404](#), [C. 463](#), [C. 494](#), [C. 525](#), [C. 604](#), [C. 707](#), [C. 794](#), [C. 945](#), [C. 1204](#), [C. 1269](#).

²⁵ Gli altri articoli della proposta di legge di iniziativa popolare recano modifiche alla disciplina dell'acquisizione della cittadinanza per matrimonio e adozione; fattispecie ulteriori di attribuzione della cittadinanza; norme sull'integrazione sociale e linguistica dello straniero; motivi di preclusione all'acquisizione della cittadinanza. Risulta in particolar modo interessante l'art. 5 della proposta di legge, il quale propone che sia lo Stato a farsi carico di garantire un'offerta formativa sufficiente per la conoscenza della lingua italiana e dei principi della Costituzione in favore dei richiedenti la cittadinanza. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che il Governo, in collaborazione con le Regioni e gli Enti locali, promuova e garantisca iniziative finalizzate ad incentivare l'integrazione linguistica e sociale dello straniero. In tal senso, i proponenti individuano nello Stato il soggetto responsabile di garantire strumenti per un'integrazione effettiva, senza limitarsi, come prevede la normativa corrente e la maggior parte delle proposte in materia, a concepire l'integrazione come un requisito, invece che come un processo in continua evoluzione.

non abbiano presentato l'istanza ai fini dell'acquisizione della cittadinanza italiana possa comunque ottenerla senza ulteriori condizioni, ove ne faccia richiesta entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

Indipendentemente dall'esito dell'*iter* parlamentare delle proposte di legge, ed in particolare di quello di iniziativa popolare, risulta comunque rilevante la riapertura del dibattito in materia, che ha coinvolto, a partire dall'opinione pubblica, le aule parlamentari.

L'art. 33 del d.l. 69/2013, convertito nella l. n. 98/2013

L'intervento normativo più recente in tal senso è costituito dall'art. 33 del d.l. n. 69/2013, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"²⁶, il c.d. decreto del "fare", convertito nella l. n. 98/2013. Tale decreto, congiuntamente al disegno di legge in materia di semplificazioni, costituisce la risposta del Governo italiano alle raccomandazioni rivolte all'Italia dalla Commissione europea il 29 maggio 2013, nell'ambito del c.d. "semestre europeo", e tenta, tramite un insieme ampio e disomogeneo di disposizioni, di "semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, nonché di abbreviare la durata dei procedimenti civili, riducendo l'alto livello del contenzioso civile e promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali; sostenere il flusso del credito alle attività produttive anche diversificando e migliorando l'accesso ai finanziamenti; intensificare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati della scuola; proseguire la liberalizzazione nel settore dei servizi e migliorare la capacità infrastrutturale, incluso nel settore dei trasporti"²⁷. In tale contesto è stata inserita, nel titolo II dedicato alle semplificazioni e, più nello specifico, nel capo I dedicato alle misure per la semplificazione amministrativa, l'art. 33, recante la "semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia". Tale articolo, diviso in due commi, prevede, da un lato, che "ai fini di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione" (co. 1); dall'altro, che "gli Ufficiali di Stato Civile sono tenuti nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età a comunicare all'interessato, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare il diritto di cui al comma 2 del citato articolo 4 della legge n. 91 del 1992 entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data" (co. 2)²⁸.

L'intento risulta lodevole, in quanto mirante a sanare due rilevanti criticità della normativa italiana in materia di cittadinanza, per quanto concerne l'accesso delle seconde generazioni dell'immigrazione allo *status civitatis*: ovvero, da un lato, la possibilità che inadempimenti di natura amministrativa, non imputabili al minore, bensì ai genitori o all'ufficiale di stato civile, precludano allo stesso l'accesso alla cittadinanza al compimento della maggiore età; dall'altro, l'inerzia dei Comuni che, seppur responsabili in tale ambito, non si sono, finora, mai fatti carico di incentivare la richiesta, da parte dei minori stranieri nati in Italia, della cittadinanza italiana, tramite adeguate campagne di informazione e sensibilizzazione. Tale intento è stato riconosciuto e salutato con particolare favore dalla Rete G2, la quale, tramite una nota del 1° luglio 2013, afferma che "grazie a questa semplificazione ... viene esteso il diritto di cittadinanza a molti figli d'immigrati che finora si sono visti negare questo diritto alla maggiore età", auspicando, tuttavia, "di arrivare presto ad una vera riforma della legge, che dia cittadinanza a tutte quelle seconde generazioni che restano ancora in attesa"²⁹.

L'insieme delle due disposizioni, pur inserite in un quadro più ampio di semplificazione delle procedure amministrative, non pare, tuttavia, in grado di costituire una disciplina di dettaglio sufficientemente specifica da rivelarsi realmente risolutiva di tanti casi concreti in cui l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dello straniero nato in Italia si sia rivelata impossibile a causa di ostacoli di natura amministrativa. L'eccessiva genericità della disposizione viene, d'altronde, denunciata anche dal Servizio studi del Parlamento³⁰, il quale afferma che, "senza novellare la legge 91/1992, viene così legificata, con una formulazione generica che non specifica gli eventuali inadempimenti dei genitori o della pubblica amministrazione, la dettagliata prassi amministrativa in materia"; si afferma, inoltre, che "la norma introdotta, nel riferirsi a eventuali inadem-

²⁶ Il d.d.l. di conversione (AC1248) è stato sottoposto, il 2 luglio 2013, all'esame della Commissione.

²⁷ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2013.

²⁸ In sede di conversione del d.l., è stato aggiunto un ulteriore co. 2-bis, il quale prevede che "entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, gli uffici pubblici coinvolti nei procedimenti di rilascio della cittadinanza acquisiscono e trasmettono dati e documenti attraverso gli strumenti informatici".

²⁹ Un giudizio positivo in merito all'art. 33 del d.l. n. 69/2013, è arrivato anche da Giacomo Bazzoni, Presidente della Commissione Affari Sociali e Welfare dell'ANCI. È possibile reperire il comunicato congiunto delle tre associazioni sul sito della Rete G2: <http://www.secondegenerazioni.it/2013/07/01/cittadinanza-anci-save-the-children-e-rete-g2-bene-novita-introdotta-nel-decreto-del-fare/>.

³⁰ Cfr. Nota di sintesi n. 36/0, redatta dal Servizio Studi – Dipartimento bilancio della Camera dei deputati il 28 giugno 2013 per l'esame del progetto di legge di conversione del d.l. 69/2013 (AC 1248).

pimenti dei genitori o della pubblica amministrazione, per la sua genericità, potrebbe non essere sufficiente al raggiungimento dell'obiettivo prefissato, rendendo ancora indispensabile, ai fini all'applicazione della legge, il ricorso alla prassi. Pertanto, qualora si ritenga inevitabile l'intervento con legge, si potrebbe valutare la possibilità di esplicitarne in modo più dettagliato il contenuto³¹.

In altre parole, tale intervento del Governo sembra perdersi nel complesso disorganico di norme che caratterizza il decreto del "fare", senza apportare, per la sua genericità, alcuna innovazione definitiva ai pregressi interventi ministeriali di correzione della farraginoso procedura amministrativa disposta dalla legge n. 91/1992, nonché agli interventi della giurisprudenza ordinaria.

4. Prospettive future di riforma della l. n. 91/1992

La problematica dell'accesso alla cittadinanza delle seconde generazioni dell'immigrazione, di cui si è cercato di tracciare brevemente le linee più attuali, rappresenta uno dei molteplici aspetti di cui si compone l'attuale dibattito politico e dottrinario a proposito delle carenze e dell'obsolescenza della l. n. 91/1992: una legge, questa, nata già vecchia ed incapace di regolare la materia della cittadinanza in maniera consona alla realtà migratoria del nostro Paese che già dagli anni '70 è divenuto meta di un'immigrazione crescente³². Questa legge, in altre parole, già alla sua origine si è dimostrata ritardataria e schizofrenica³³: ritardataria in quanto "l'Italia, rafforzando il criterio della discendenza, si comporta come se fosse ancora un paese di emigrazione o come se fosse un paese di immigrazione caratterizzato già da una reazione di rigetto contro gli immigrati"; schizofrenica perché la legge venne approvata "in un clima non ostile agli immigrati", con l'entrata in vigore, nel febbraio del 1990, della legge Martelli (d.l. n. 416/1988, conv. con mod. nella l. n. 39/1990) "che si caratterizzava per essere politicamente molto aperta nei confronti degli immigrati non comunitari"³⁴, perlomeno se raffrontata ad alcune delle misure più restrittive adottate nel ventennio seguente. Il favor della normativa nei confronti del criterio del *ius sanguinis* come principio regolatore delle vicende della cittadinanza, la particolare attenzione per le esigenze avanzate dagli italiani all'estero nonché la rigidità dei requisiti richiesti ai richiedenti provenienti da Paesi diversi da quelli appartenenti all'Unione europea³⁵ rimandano ad una visione tradizionale della cittadinanza, già presente nella precedente legge in materia di cittadinanza, l. n. 555/1912, basata sulla chiusura al soggetto non assimilabile, sull'appartenenza etnica più che sulla residenza³⁶, su di una sorta di familismo legale, tutti elementi questi evidentemente inadeguati all'attuale realtà migratoria, sempre più stabile e radicata nella società.

In un contesto di questo tipo, a pagare le spese dell'assenza di una riflessione generale che metta in discussione il concetto di cittadinanza tradizionalmente inteso sono coloro che, pur stranieri, crescono, vivono, studiano e intessono relazioni sociali nel nostro Paese, spesso sulla base di una decisione non compiuta da loro, ma dai genitori che, per motivazioni varie, hanno scelto l'Italia come Paese di adozione: le seconde generazioni dell'immigrazione, appunto. Questi minori, che si trovano ad essere esclusi da una piena partecipazione alla società che loro stessi hanno contribuito a costruire, in uno stato di perenne inferiorità giuridi-

³¹ Cfr. Scheda di lettura (artt. 1-61) elaborata dal Servizio Studi – Dipartimento bilancio della Camera dei deputati il 28 giugno 2013.

³² Un punto di vista simile viene espresso, tra gli altri, da M. CUNIBERTI, *La cittadinanza ... cit.*, 479. Secondo l'A., "se tra i problemi cui la nuova legge avrebbe dovuto dare soluzione si elencavano la piena realizzazione dell'uguaglianza tra uomo e donna, l'attuazione delle istanze provenienti dalle comunità italiane all'estero e, soprattutto l'esigenza di dare risposta da un lato alla questione dell'integrazione europea, dall'altro alle nuove prospettive aperte dal fenomeno dell'immigrazione, le innovazioni introdotte dalla legge finiscono per lo più per risolversi nella recezione di novità già introdotte dal legislatore nell'ultimo ventennio sulla scorta delle indicazioni giurisprudenziali, in alcune (quasi irrisorie) facilitazioni dell'acquisto della cittadinanza da parte del *cittadino comunitario* e da parte dell'ex cittadino, e in una maggior tutela della conservazione della cittadinanza italiana da parte degli italiani all'estero. Certo non rivoluzionaria rispetto alla legge del 1912, di cui tra l'altro ricalca in gran parte l'impianto". Per tali motivi, l'A. afferma che, con la legge n. 91/1992, "si sia persa una importante occasione per tentare una riflessione più approfondita sul ruolo della cittadinanza nel vigente contesto costituzionale".

³³ Cfr. G. ZINCONE, *Familismo legale*, Laterza, 2006, 143.

³⁴ Cfr. G. ZINCONE, *Familismo...* cit., 144.

³⁵ Elementi questi riscontrabili in maniera lampante nell'art. 9, l. n. 91/1992, recante la disciplina dell'accesso alla cittadinanza per naturalizzazione.

³⁶ Per un'analisi della legge n. 555/1912, cfr., tra gli altri, S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Giuffrè, 1989; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, CEDAM, 1993; G. B. C. MORAGLIA, *La Cittadinanza Italiana secondo la legge del 13 giugno 1912, n. 555*, Stab. Tip. Romag., 1912; C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enciclopedia giuridica Trecani*.

ca, ma che spesso non si riconoscono neanche come appartenenti al Paese di provenienza della loro famiglia, che sovente non hanno neppure mai visitato, diventano adulti e, di conseguenza, perdono quel LIVELLO di tutela che il nostro stesso ordinamento giuridico riconosceva loro in quanto minori, ricadendo in un limbo giuridico da cui spesso è difficile uscire.

Come si è già evidenziato, sono state apportate finora modifiche al margine della l. n. 91/1992, tramite circolari ministeriali, interventi giurisprudenziali e un limitato intervento normativo disposto con il d.l. n. 69/2013³⁷. L'attenzione dell'opinione pubblica su questo tema è, tuttavia, ancora viva e, nonostante i tentativi di modifica complessiva dell'attuale normativa si siano rivelati finora infruttuosi³⁸, i tempi sono forse maturi per elaborare norme che permettano di eliminare lo iato, attualmente esistente, tra la cittadinanza di diritto e l'insieme delle persone che effettivamente contribuiscono al progresso del nostro Paese³⁹.

³⁷ Cfr. D. PORENA, *Il problema...* cit., 191 e 200.

³⁸ L'incapacità di portare a termine tale opera di modifica della disciplina in materia di cittadinanza sembra rappresentare "una sconcertante riproduzione ... del più celebre *paradosso* che accompagna l'altrettanto inconcludente dibattito intorno alle riforme istituzionali: quanto più si constata l'urgente indispensabilità di procedere alla loro approvazione, tanto più si verifica l'impossibilità di trovare il necessario consenso intorno al loro contenuto" (cfr. E. GROSSO, *Si fa presto ...*cit.).

³⁹ La rilevanza del ruolo che la riflessione sul concetto stesso di cittadinanza esercita sull'unità e la conformazione della società è ben evidenziata da D. PORENA, *Il problema...* cit., 188. L'A., infatti, afferma che "le disposizioni normative che l'ordinamento sceglie di introdurre in ordine alla disciplina dei presupposti di accesso alla cittadinanza hanno di fatto quale risolto ultimo quello di definire l'identità più profonda di una comunità statale: le modalità di acquisto della cittadinanza sono tali da rivelare i presupposti in base ai quali una comunità percepisce se stessa, concepisce i legami di appartenenza dell'individuo alla consociazione ed orienta, potremmo dire, la propria generale concezione della cittadinanza come *comunanza di destino* o, alternativamente, come *comune progetto politico*". Ed ancora, "il problema che si pone all'odierno dibattito sulla cittadinanza è dunque quello relativo alle relazioni future che dovranno delinearsi tra comunità autoctona e le sempre più numerose comunità allogene. A questo proposito, immaginare un perdurante clima di *separatismo*, fondato su una distinzione etnica tra cittadino e non cittadino, è addirittura irrealistico" (264). Molto interessante, inoltre, il punto di vista espresso nel saggio di P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA, (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013, 27. L'A., infatti, afferma che "la grande mobilità delle persone ed il nuovo impulso ai flussi migratori originati dai processi di globalizzazione rendono forse i tempi maturi per abbandonare una definizione politico-giuridica di cittadinanza fondata sull'idea di nazione, tanto da rendere i concetti di nazionalità e cittadinanza sinonimi ... in favore di una nozione meno ideologizzata e dunque giuridicamente più sostenibile, in quanto meno sensibile alle decisioni politiche volte a concepire ed attuare le politiche verso l'immigrazione; più generalmente accettabile in quanto il meno possibile condizionata da ideologismi ed identità collettive che affondano nel passato. E modificare o adeguare la legislazione sulla cittadinanza costituisce un passaggio chiave per affrontare seriamente il problema dell'immigrazione e dell'*appartenenza* di una persona ad un determinato ordinamento" (31). E ancora, "è giusto dunque interrogarsi sulla forza unificante ed inclusiva dell'idea di cittadinanza fondata sulla condivisione di uno status di diritti e di doveri piuttosto che su vincoli di sangue o di lingua o di cultura o di analoga natura, sui quali si fondava l'idea ottocentesca (ma poi anche novecentesca) di nazione, al fine di rimuovere dalle identità collettive la stessa idea ottocentesca di nazione per sostituirla con quella di comunità di diritti e di doveri articolata per livelli di governo, che per sua stessa natura mal sopporta confini e frontiere tipici degli Stati nazionali" (42). E, infine, "se il *fatto* della residenza ... diviene centrale e decisivo ai fini della permanenza stabile sul territorio, l'idea di comunità statale-nazionale non può rimanere affidata all'identità collettiva storicizzata, ed in qualche modo protetta dalla legislazione sulla cittadinanza; l'integrazione non può consistere in un'assimilazione, intesa come (parziale) perdita di identità collettiva dell'ospite: se l'*altro* diventa una presenza stabile, la comunità diviene qualcosa di diverso dall'insieme dei figli dei cittadini o dei nati sul territorio, diventerà un insieme di persone legate dai diritti e dai doveri, non necessariamente da un'identità collettiva più o meno artificialmente formata, cioè storicizzata" (55).

Sul tema del superamento della sovrapposizione tra nazione e cittadinanza, interessante, tra gli altri, il contributo di P. CAVANA, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso*, in G. DALLA TORRE, F. D'AGOSTINO, *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Giappichelli, 2000, 59. L'A. ricostruisce, in tale sede, l'argomentazione teorica che ha portato, nel tempo, la dottrina a formulare un'idea alternativa di cittadinanza la quale "ruota attorno all'idea di una cittadinanza dei diritti (o diritti di cittadinanza), che superi non soltanto la sua tradizionale dimensione giuridico-formale, ma anche i limiti soggettivi ad essa propri, connessi al suo originario legame con lo Stato nazionale, verso una prospettiva cosmopolitica aperta alla progressiva assegnazione di diritti individuali ... ad ogni possibile soggetto, cittadino e straniero" (77).

In generale, sull'esigenza di rivedere il concetto di cittadinanza, cfr., tra gli altri, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza...* cit., 513 e ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, CEDAM, 1997, nonché *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, 320; G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini: le vie dello Stato e le vie della società civile*, il Mulino, 1992.