

Rivista N°: 3/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 25/09/2017

AUTORE: Alessio Rauti\*

## LO IUS SOLI IN ITALIA: ALLA VIGILIA DI UNA POSSIBILE SVOLTA? \*\*

*Sommario: 1. Lo ius soli nel panorama comparato: uno schema preliminare di classificazione. – 2. I minori stranieri nati in Italia e l'attuale legge sulla cittadinanza: il "paradosso involutivo"... – 3. (segue): ... e la questione della "residenza legale". – 3. Una scelta di fondo. – 4. Il progetto di legge pendente al Senato e le tre nuove ipotesi di acquisto della cittadinanza: pregi, difetti e possibili sovrapposizioni. – 5. Rimessione in termini, agevolazioni e conoscenza dei propri diritti. – 6. La conferma, mediante interpretazione autentica, del concetto di "residenza legale" e l'individuazione dei limiti temporali di allontanamento dal territorio italiano. – 7. Analogie e differenze rispetto agli altri progetti di legge attualmente pendenti al Senato: panoramica e conclusioni.*

«Come erba viva nell'aria  
rabbrividisci e ridi,  
ma tu, tu sei terra.  
Sei radice feroce.  
Sei la terra che aspetta»

(C. Pavese, *Verrà la morte e avrà i tuoi occhi*)

### 1. Lo *ius soli* nel panorama comparato: uno schema preliminare di classificazione

A rigore, lo *ius soli* costituisce il criterio di acquisto di una situazione giuridica soggettiva o di uno *status* in virtù della nascita di un soggetto nel territorio di uno Stato. Tuttavia,

---

\* Ricercatore confermato in Diritto costituzionale e docente di Diritto pubblico nell'Università degli studi "Mediterranea" di Reggio Calabria.

\*\* Testo rielaborato ed aggiornato (al 4 giugno 2017) dell'intervento programmato svolto al Convegno su "Immigrazione e diritti fondamentali" tenutosi a Siracusa il 4 Maggio 2017.

tradizionalmente – e stipulativamente – esso viene riferito all’acquisto della cittadinanza di uno Stato e non di specifici diritti o prestazioni sociali. A tale ridotta e più rigorosa accezione ci riferiremo nel corso del lavoro, precisando ulteriormente che rimane fuori dalla stessa penombra semantica dello *ius soli* l’ipotesi di un soggetto nato fuori dal territorio di uno Stato ma che abbia comunque in esso radicato un legame sufficiente a consentirgli l’acquisto della cittadinanza di quel Paese (es. *iure domicilii* e/o *iure culturae*).

Suggeriamo in definitiva di limitare il ricorso alla locuzione “*ius soli*” alle fattispecie normative per le quali l’evento della nascita sul territorio risulti indispensabile ai fini dell’acquisto dello *status civitatis*, a prescindere poi dal fatto che il requisito della *natio* risulti altresì sufficiente a determinare l’immediato, conseguente acquisto della cittadinanza, oppure, invece, debba essere soddisfatto unitamente al ricorrere di ulteriori condizioni.

Ciò premesso, va detto che lo *ius soli*, nelle sue diverse varianti, rinvia ad un concetto articolato di comunità ed intreccia i tre elementi dello Stato: il legame col territorio viene infatti costruito come faccia speculare di un progressivo legame pieno col popolo e, dunque, come forma di immissione nel potere sovrano. Chiamando in causa tutti gli elementi costitutivi della personalità dello Stato, lo *ius soli* si innesta a triplo filo nel cuore della statualità e consente una costruzione dinamica ed inclusiva della comunità politica, del tutto distante da quella statica e familistica sottesa allo *ius sanguinis*<sup>1</sup>. Per quanto in molte ipotesi di *ius soli* rilevi pure il legame di sangue, quest’ultimo risulta qui ampiamente mitigato e sotteso comunque da una logica composita, come si dirà meglio più avanti. Si sfugge, in particolare, al circolo vizioso tipico del criterio di stirpe, in base al quale si diventa – senza limiti – “cittadini da cittadini”, quasi come in un laico “credo”.

Lo *ius soli*, nelle sue diverse varianti, valorizza il territorio come spazio non solo fisico, ma relazionale, ove può ridefinirsi il concetto stesso di popolo e l’identità concreta di uno Stato<sup>2</sup>. Ma se ogni persona, come ricorderebbe Cesare Pavese, è “radice feroce” che cerca disperatamente una terra, una comunità sociale e politica, deve ugualmente riconoscersi che la *terra* è essenziale per cogliere *l’universale situato* in ogni persona e addirittura “toccarlo” con l’interesse vivo dei rapporti umani<sup>3</sup>. Perché non c’è vita umana e non ci può essere piena cittadinanza – intesa come legame non solo con lo Stato, ma anche col luogo e con gli altri *cives* – senza terra, strade e storia, senza, insomma, la fisicità delle relazioni interpersonali che la terra rende possibile e vivifica nella loro pienezza<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. AA.VV., *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, a cura di G. Zincone, Roma-Bari 2006.

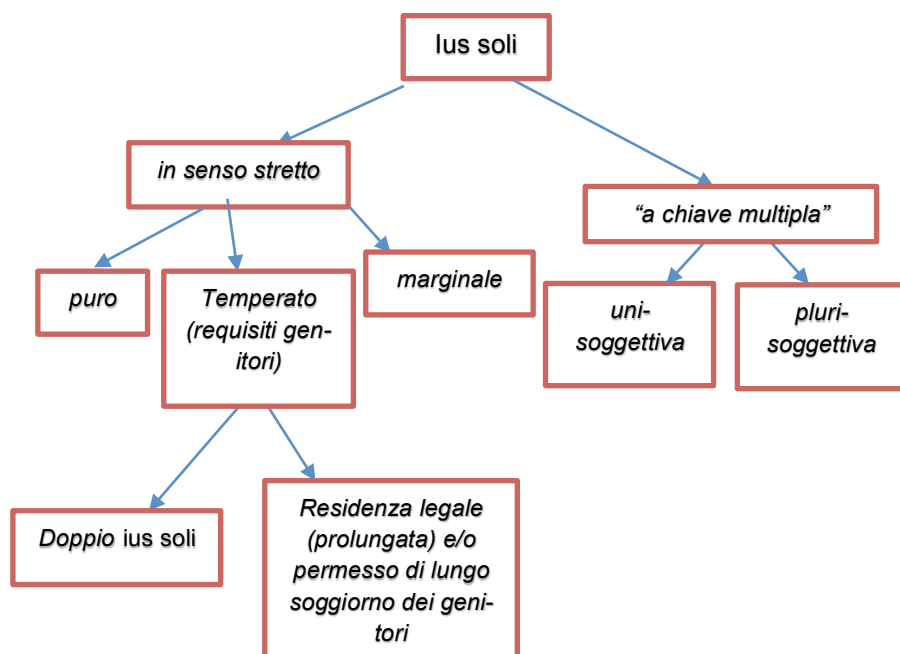
<sup>2</sup> E. BALIBAR, *Noi cittadini d’Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Roma 2004, 26. Sul punto si è intrattenuto di recente, all’interno di un’ampia riflessione sulla categoria costituzionalistica del “territorio”, G. SCACCIA nella sua *Relazione* al Convegno dell’Associazione italiana costituzionalisti svoltosi a Trento il 4 Dicembre 2016 (ma v. pure, nella stessa sede, la *Relazione di sintesi* della terza sessione di C. SALAZAR).

<sup>3</sup> «La terra ci fornisce, sul nostro conto, più insegnamenti di tutti i libri. Perché ci oppone resistenza. Misurandosi con l’ostacolo l’uomo scopre sé stesso. Ma per riuscirci gli occorre uno strumento. Gli occorre una pala o un aratro. Il contadino, nell’arare, strappa a poco a poco alcuni segreti alla natura, e la verità ch’egli estrae è universale»: A. DE SAINT-EXUPÉRY, *Terra degli uomini*, Milano 1968, 7.

<sup>4</sup> È evidente la difficoltà di rintracciare una definizione di cittadinanza *bonne à tout faire* e in particolare, pacificamente accettabile nelle diverse discipline scientifiche che l’hanno ad oggetto. Sul punto, per il tentativo di risalire alle radici teoriche essenziali di tale concetto, cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., *passim* (e, per una sintesi, Id., *Le vie della cittadinanza*, in AA.VV., *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*,

Come già anticipato, lo *ius soli* può essere declinato in diversi modi. Provo dunque a fornirne una classificazione<sup>5</sup>.

In una prima macro-categoria di *ius soli*, che si potrebbe definire “*in senso stretto*”, è opportuno far rientrare tutti i criteri di acquisto della cittadinanza in base alla nascita nel territorio di uno Stato che non richiedano il possesso di ulteriori requisiti *da parte del soggetto interessato*. Si tratta di un ampio contenitore, cui vanno ricondotte, come si suggerisce nello schema che segue, tre differenti tipologie di *ius soli*: a) *puro*, b) *temperato* e c) *marginale*.



Nello *ius soli* “puro” l’acquisto della cittadinanza di uno Stato è legata *unicamente* alla nascita di un soggetto in un territorio – o al fatto che il minore sia “trovato” in tale territorio entro i primi anni di vita – senza che debba ricorrere una particolare condizione o che i genitori soddisfino speciali requisiti. È un’ipotesi non frequente, che si ritrova, ad esempio, negli Stati Uniti – ma per precise ragioni storiche<sup>6</sup> – mentre in Irlanda, dove lo si poteva ritrovare

---

a cura di A. Pugiotto, Napoli 2013, 403 ss.). Sulla storia della cittadinanza, v. poi per tutti P. COSTA, *La cittadinanza*, Roma-Bari 2005, nonché, *amplius*, Id., *Civitas. La cittadinanza in Europa*, I-IV, Roma-Bari, 1999-2002.

<sup>5</sup> Per un’analisi comparata dei criteri di acquisto della cittadinanza, cfr. di recente G. SACERDOTI, *Leggi sulla cittadinanza: modelli europei a confronto*, in *DPCE*, III/2013, 807 ss.; E. GROSSO, *Si fa presto a dire “ius soli”*. Considerazioni sparse sull’acquisto della cittadinanza nel diritto comparato, in *Dir. imm. citt.*, 2/2013, 13 ss.; Id., *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli 2015, *passim*; AA.VV., *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Rapporto IRPA 2/2014, a cura di M. Savino, Napoli 2014, *passim*.

<sup>6</sup> ... legate alla guerra civile americana ed alla funzione strategica del XIV emendamento introdotto nel 1868, cui solo forzatamente si potrebbe ascrivere un generale obiettivo di inclusione (basti pensare alla particolare condizione dei c.d. “nativi americani”, che inizialmente non furono considerati cittadini dalla Corte Suprema, ancorché sicuramente nati negli Stati Uniti). Peraltro, l’acquisto *iure soli* della cittadinanza statunitense da parte dei nati in America da genitori privi di titolo di soggiorno, ammesso in passato dalla Corte suprema, è ancora oggi oggetto di discussione. Infine, non va dimenticato che la presenza di tale criterio di acquisto della cittadinanza ha

fino a qualche anno fa, è stato oggetto di un temperamento come reazione alla nota sent. *Chen* della Corte di giustizia<sup>7</sup>. L'orizzonte di senso ci riporta qui al concetto di *comunità di luogo*, i cui legami tuttavia non costituiscono frutto di una "scelta", come invece può esserlo lo "spazio" dell'amicizia o l'adesione volontaria ad un quadro di valori. Viene comunque in gioco una forma di *prossimità* decisamente meno *radicale* – dunque: più aperta ed inclusiva – rispetto a quella sottesa al vincolo familistico di sangue, per quanto ricorrano anche in questo caso evidenti profili di *occasionalità* e di "fortuna", che possono anche essere oggetto di strumentalizzazione<sup>8</sup>. Tale criterio rende in effetti più arduo il controllo sull'immigrazione clandestina perché costituisce un incentivo all'elusione del presidio delle frontiere<sup>9</sup>. Peraltro, come appena ricordato, in un sistema, come quello odierno dell'Unione Europea, in cui viene garantita la libera circolazione delle persone in assenza di frontiere interne – salvo le recenti deroghe all'applicazione del sistema Schengen ad opera di alcuni Paesi – tale criterio può creare (ed ha creato) oggettivamente non pochi problemi nei rapporti fra gli Stati membri Ue<sup>10</sup>.

Lo *ius soli* "temperato", invece, consente l'acquisto della cittadinanza alla nascita solo se i genitori (o ascendenti) del soggetto siano in possesso di determinati requisiti che ne attestano un'adeguata integrazione nel tessuto sociale. Tale temperamento potrebbe costituire un opportuno bilanciamento fra le esigenze di integrazione e quelle di armonica gestione dei flussi migratori, per quanto molto dipenda dalla maggiore o minore discrezionalità dell'amministrazione nella procedura di attribuzione della cittadinanza. A tale categoria possono ricondursi, a loro volta, almeno due modelli.

Il primo consente l'acquisto della cittadinanza da parte del figlio, nato nel territorio dello Stato, di uno straniero in possesso di permesso a tempo indeterminato e/o di una regolare

---

prodotto, per converso, un "effetto collaterale", inducendo il legislatore federale a richiedere stringenti condizioni di residenza dei genitori per la trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza USA ai propri figli nati all'estero. Sul punto v. specialmente E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli"*, cit., 15 ss. (anche per il sintetico riferimento agli Stati del Sud America che conoscono un'applicazione "pura" del criterio di acquisto della cittadinanza per nascita (p. 25).

<sup>7</sup> Di una "pressione" del diritto Ue sui criteri di acquisto delle cittadinanze degli Stati membri discorre D. KOCHENOV, *Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship*, EUI Working Paper, RSCAS 2010/23, in [eudo-citizenship.eu](http://eudo-citizenship.eu). Come si dirà meglio più avanti, a seguito della sentenza *Zhu e Chen* del 19 ottobre 2004 (causa C-220/02), in Irlanda è stata abbandonata la forma "pura" dello *ius soli*, optandosi per una versione "temperata" (ovvero, condizionata al possesso di determinati requisiti). In tema, v. pure E.A. FERIOLI, *La cittadinanza "oltre" lo Stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, in *RivistaAic*, 1/2017.

<sup>8</sup> Cfr. F. PIZZOLATO, *Ripensare la cittadinanza: dall'assimilazione all'integrazione*, in AA.VV., *Di generazione in generazione. Teorie e pratiche dell'accoglienza*, a cura di G. Gabrielli, Milano 2015, 45.

<sup>9</sup> M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in AA.VV., *Oltre lo ius soli*, cit., 21.

<sup>10</sup> Sul punto, cfr., di recente, E. RINALDI, *L'Unione Europea e le deroghe alla libertà di circolazione in funzione di governo dei flussi migratori*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016. Com'è noto, in base all'art. 29 del codice unionale Schengen [Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 maggio 2016], «In circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne ai sensi dell'articolo 21, e nella misura in cui tali circostanze costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio senza controllo alle frontiere interne o su parti dello stesso, il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere ripristinato in conformità del paragrafo 2 del presente articolo per una durata massima di sei mesi. Tale periodo può essere prorogato non più di tre volte, per ulteriori sei mesi al massimo, se le circostanze eccezionali perdurano».

residenza protratta per diversi anni. Lo si ritrova, ad esempio, nel Regno Unito – in cui lo straniero nato nel territorio statale può essere registrato come cittadino, mentre è ancora un minore, se uno dei due genitori «becomes settled in the United Kingdom» (acquista, cioè, l'*indefinitive leave to remain*, ovvero il diritto di residenza permanente)<sup>11</sup> – ed in Grecia<sup>12</sup>. In Germania si richiede invece che il genitore vanti almeno otto anni di residenza regolare e sia titolare di un diritto di soggiorno (*Aufenthaltsberechtigung*) o, da almeno tre anni, di un permesso di soggiorno permanente (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*)<sup>13</sup>.

Analogamente, in Irlanda, come già ricordato, con un deciso cambio di rotta impresso dall'esito di un referendum popolare, l'art. 9 della Costituzione irlandese stabilisce ora che chi nasce nell'Isola d'Irlanda e non ha un parente cittadino irlandese o che possa avere titolo ad acquistare la cittadinanza irlandese non ha titolo alla cittadinanza irlandese, *a meno che non sia previsto dalla legge*. Fra le ipotesi di *ius soli* previste dall'*Irish Nationality and Citizenship Act* del 2004 (art. 6), si può qui ricordare – oltre all'ipotesi dei nati da genitori che risiedano oramai senza restrizioni nel territorio dello Stato – la situazione dei figli di stranieri (o anche di un solo genitore) che abbiano legalmente risieduto, nell'arco dei quattro anni antecedenti alla nascita del figlio, per almeno tre anni sul territorio della Repubblica irlandese<sup>14</sup>. In verità, un criterio simile si ritrova anche in altri Paesi europei, ma con effetti non automatici<sup>15</sup>. Infine, nel Regno Unito si prevede, fra l'altro, che

Più in generale, tale modello di *ius soli* “temperato” è maggiormente diffuso rispetto ad altre forme “mitigate” e, non a caso, costituisce il punto di riferimento cui si ispira parte del nuovo progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati e ora pendente al Senato. Tuttavia, senza gli opportuni accorgimenti, una normativa eccessivamente rigida potrebbe paradossalmente consentire l'acquisto della cittadinanza per tale via solo ad alcuni figli di uno

---

<sup>11</sup> Cfr. art. 1, III c., lett. a), del *British Nationality Act 1981*.

<sup>12</sup> Il figlio di cittadini stranieri che è nato e continua a vivere in Grecia acquista dalla nascita la relativa cittadinanza se entrambi i genitori hanno soggiornato permanentemente e legalmente nel Paese per almeno cinque anni continui e presentino una dichiarazione comune e la domanda di registrazione del figlio al registro della sua città di domicilio permanente entro tre anni dalla sua nascita. La cittadinanza viene acquistata invece in seguito se la richiesta è presentata dopo i tre anni di vita del minore o se, alla data della nascita, i genitori non avevano ancora concluso il periodo di cinque anni di residenza permanente e continua: cfr. l'art. 1 A del *Greek Citizenship Code*.

<sup>13</sup> Tali forme di acquisto della cittadinanza sono state introdotte dalla legge in materia entrata in vigore il 1° gennaio 2000 (*Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts*). È utile, infine, ricordare che chi acquistato la cittadinanza tedesca può perderla automaticamente ove sia titolare di una seconda cittadinanza e non vi rinunci entro il ventiduesimo anno di età. La regola, comprensiva di diverse eccezioni, non trova comunque applicazione nel caso in cui la seconda cittadinanza sia di un Paese dell'Unione Europea.

<sup>14</sup> In tema, cfr. E. SOVARINO, *Acquisizione della cittadinanza in Irlanda: bilanciamento dello ius soli e dello ius sanguinis tra disposizioni costituzionali e legislative*, in *Norma* (<http://extranet.dbi.it>); J. J. HANDOLL, *Country Report: Ireland*, in <http://eudo-citizenship.eu>.

<sup>15</sup> Per E. GROSSO, *Si fa presto a dire “ius soli”*, cit., 27, la disciplina di tali Paesi (Portogallo, Grecia e Belgio, in cui si richiede la residenza quinquennale dei genitori o di uno soltanto di essi) suggerisce che dove il periodo di residenza richiesto ai genitori è più breve, l'acquisto non è automatico, ma questi ultimi devono espressamente richiederla per i propri figli. In tale prospettiva, l'esperienza irlandese può essere considerata una vistosa eccezione alla regola.

stesso genitore, ovvero quelli nati dopo che il padre o la madre abbiano conseguito il permesso di lungo soggiornante e/o soddisfatto il requisito di residenza prolungata<sup>16</sup>.

Il secondo tipo di *ius soli* “temperato” è costituito dal c.d. *doppio ius soli* – di matrice francese ma utilizzato anche in altri Paesi (come la Spagna e, dal 1° gennaio 2009, il Lussemburgo)<sup>17</sup> – che consente al soggetto nato in uno Stato di acquistarne la cittadinanza solo se anche uno dei genitori sia nato in tale territorio. È un criterio più restrittivo che consente un’integrazione piena degli immigrati – mediante il riconoscimento della cittadinanza – solo a partire dalla terza generazione. In breve, con l’ingresso nello Stato, gli stranieri possono agevolare unicamente la condizione dei nipoti, sempre che gli appartenenti alla seconda ed alla terza generazione nascano in quel territorio<sup>18</sup>. In alcuni casi, poi, può rinvenirsi l’ibridazione del *doppio ius soli* con la prima forma di *ius soli* “temperato”, stabilendosi, ad esempio che acquista la cittadinanza di uno Stato chi nasce nel relativo territorio se anche un genitore vi sia nato e *a) vi risieda regolarmente per un certo numero di anni* – ad esempio: cinque negli ultimi dieci anni in Belgio, a seguito delle modifiche intervenute nel 2000 nel *Code de la nationalité belge* del 28 giugno 1984 – oppure *b) dalla nascita del figlio sia stato permanentemente domiciliato nel territorio dello Stato* (come stabilito in Grecia dall’art. 1, c. II, del *Greek Citizenship Code*, modificato nel 2015 dalla l. n. 4332).

L’ultima ipotesi riconducibile allo *ius soli* “in senso stretto” potrebbe definirsi “marginale”, non già in ordine all’importanza sul piano dei diritti fondamentali – che va invece considerata di massimo rilievo rispetto al quadro costituzionale e del diritto internazionale – quanto e piuttosto perché limitato ad ipotesi residuali in cui il soggetto nato in uno Stato diverrebbe altrimenti apolide. Tale forma di *ius soli* è dunque denotata da una spiccata apertura eterocentrica che ha la propria radice storica nell’impegno degli Stati di eliminare l’apolidia delle persone nate nel proprio territorio assunto con la Convenzione sull’apolidia del 1954, firmata nel 1961 da molti Paesi e ratificata in Italia con l. n. 165/2015. È evidente che, rispetto alle due ipotesi di *ius soli* “temperato”, sono qui del tutto diverse la finalità e la logica di fondo. Il presupposto, infatti, non è il raggiungimento di un certo grado di integrazione dell’interessato o della famiglia, quanto, al contrario, l’acquisto della cittadinanza come strumento essenziale

---

<sup>16</sup> A tale prima forma di *ius soli* “temperato” si potrebbe forse ricondurre anche il caso in cui il nato nel territorio di uno Stato ne acquisti la cittadinanza solo a condizione che almeno dei due genitori sia già cittadino di quel Paese. Tuttavia, questo caso costituisce piuttosto una «strana combinazione tra i due criteri, abbastanza peculiare nel panorama offerto dal diritto comparato»: così E. GROSSO, *Si fa presto a dire “ius soli”*, cit., 25, nt. 32 (con riferimento a quanto disposto dalla Costituzione colombiana). È forse preferibile, in questo caso, affermare che siamo in presenza di uno *ius sanguinis* “limitato”.

<sup>17</sup> In Olanda, invece, l’art. 3, comma 3, del *Netherlands Nationality Act* (consultato nella versione in vigore dall’8 Febbraio 2015), prevede un criterio solo parzialmente accostabile al vero e proprio “doppio *ius soli*”, stabilendo che «a child shall be a Netherlands national if he or she is born to a father or mother who has his or her principal place of residence in the Netherlands, Aruba, Curaçao or Sint Maarten at the time of his or her birth and who was born to a father or mother who himself or herself had his or her principal place of residence in one of those countries at the time of his or her birth, provided that the child has his or her principal place of residence in the Netherlands, Aruba, Curaçao or Sint Maarten at the time of his or her birth».

<sup>18</sup> In alcuni casi può anche aversi l’ibridazione delle due forme di *ius soli* “temperato” descritte nel testo, stabilendosi che acquista la cittadinanza di uno Stato chi nasce nel relativo territorio se anche i genitori vi sono nati e *vi risiedano regolarmente per un certo numero di anni*. (ad esempio: cinque negli ultimi dieci anni in Belgio, a seguito delle modifiche intervenute nel 2000 nel *Code de la nationalité belge* del 28 giugno 1984).

per poter avere una comunità politica nella quale integrarsi in seguito. E si tratta, dunque, di un criterio legato a doppio filo alla storia dell'apolidia dopo il secondo conflitto mondiale e, dunque, alla "teorica" di H. Arendt sul "diritto ad avere diritti", ovvero sul possesso dello *status civitatis* quale presidio indispensabile per la titolarità e l'effettività di altri diritti<sup>19</sup>. In tal senso, è interessante notare che tale forma "marginale" di *ius soli* è prevista anche in quei pochi Paesi europei ad alta immigrazione – fra i quali l'Italia, ma anche l'Austria (sia pure a determinate condizioni) e la Svezia (per il figlio di ignoti trovato nel relativo territorio o, purché sia in possesso del permesso di soggiorno permanente ed entro i cinque anni di età, per il bambino apolide dalla nascita) – che non prevedono altre forme di acquisto della cittadinanza *iure soli*<sup>20</sup>.

Lo *ius soli* può poi presentarsi in forme "ibride" – non rientranti nella macro-categoria fin qui analizzata (dello *ius soli* "in senso stretto") e – variamente modulate dalle diverse legislazioni statali, rispetto alle quali proponiamo la definizione di *ius soli* "a chiave multipla". Vi rientra innanzitutto l'ipotesi in cui la nascita di uno straniero nel territorio di uno Stato produce l'acquisto dello *status civitatis* solo se questi risieda per un determinato periodo e/o frequenti un ciclo scolastico. In questi casi – definibili di *ius soli* "a chiave multipla *unisoggettiva*", in quanto la nascita e la residenza (o altri requisiti) devono riguardare unicamente il soggetto interessato – l'eventuale richiesta di frequenza di un ciclo scolastico rappresenta, in verità, un criterio peculiare, internamente composito, poiché tale adempimento non rappresenta solo l'indice del rapporto continuativo col territorio statale, ma costituisce un importante veicolo di legami orizzontali con la società, tanto più necessari quanto più si presenti il rischio reale di gruppi familiari particolarmente chiusi.

Diversa è invece l'ipotesi in cui può acquistare la cittadinanza lo straniero nato in Italia da genitori stranieri legalmente residenti nel territorio per un determinato periodo, che risieda nel medesimo territorio per un certo numero di anni. In questo caso, il criterio di *ius soli* – definibile "a chiave multipla *pluri-soggettiva*" – presuppone un doppio processo di integrazione: dei genitori e del minore<sup>21</sup>.

Per alcune applicazioni di tali forme ibride di *ius soli*, può ricordarsi che, ad esempio, in Italia (ma anche in altri Paesi: Belgio, Olanda<sup>22</sup>) il figlio di stranieri nato nel territorio può

---

<sup>19</sup> Celebri le pagine della filosofa ebrea ne *Il totalitarismo del Novecento*, Roma 1996, 410: «Ci siamo accorti dell'esistenza di un diritto ad avere diritti (e ciò significa vivere in una struttura in cui si è giudicati per le proprie azioni e opinioni) solo quando sono comparsi milioni di individui che lo avevano perso e non potevano riacquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo. Questa sventura non derivava dai noti mali della mancanza di civiltà, dell'arretratezza e della tirannide; e non le si poteva porre rimedio perché non c'erano più sulla terra luoghi da civilizzare, perché, volere o no, vivevamo ormai realmente in un unico mondo. Solo perché l'umanità era completamente organizzata la perdita della patria e dello status politico poteva identificarsi con l'espulsione l'umanità stessa».

<sup>20</sup> ... previste invece nei seguenti Paesi: Regno Unito, Francia, Germania, Spagna, Australia, Canada e Stati Uniti); cfr. ancora M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia*, 21.

<sup>21</sup> Solo impropriamente si può ricondurre a tale ultimo criterio la diversa ipotesi di un minore straniero nato fuori dal territorio italiano da genitori nati invece in tale territorio e/o ex cittadini per nascita *che risiedano in tale territorio per un periodo di tempo predeterminato*.

<sup>22</sup> In realtà, l'art. 6, l c., del *Netherlands Nationality Act* richiede unicamente che lo straniero sia nato nel territorio dello Stato e lo abbia scelto come suo "luogo principale" di residenza.

acquistare la cittadinanza su richiesta al compimento dei diciotto anni, dimostrando la sua residenza continuativa ed interrotta, con una serie di criticità sulle quali tornerò più avanti. In Francia, invece, nel caso in cui i genitori non siano nati nel territorio francese, per le seconde generazioni si applica un criterio di naturalizzazione speciale, per cui il figlio nato nel territorio dello Stato da genitori stranieri nati altrove può rivendicare la cittadinanza a partire dall'età di sedici anni, se ha la residenza francese e l'ha avuta come residenza abituale per un periodo continuo o discontinuo di almeno cinque anni, dall'età di undici anni. Se la richiesta è invece presentata dai genitori, col consenso del minore, la cittadinanza francese può essere acquistata a partire dall'età di tredici anni, purché si dimostri che l'interessato abbia avuto la residenza abituale in Francia dall'età di otto anni (art. 21-11 *Code civil*). Nel Regno Unito, invece, acquista la cittadinanza lo straniero nato e vissuto per i primi dieci anni nel territorio dello Stato senza assentarsi per più di novanta giorni (*British Nationality Act 1981*, art. 1, IV c.).

In queste ultime ipotesi emerge un concetto di "comunità" intesa non solo come prossimità di luogo, ma anche come crescita interpersonale in un determinato territorio e, per certi aspetti, come risultato della volontà di rimanere, che molto spesso viene consacrata in una scelta finale compiuta dall'interessato. Tale scelta, se pure può apparire più o meno riconducibile allo schema ideale del rapporto contrattualistico tipico di un *pactum societatis*, costituisce l'esito di un percorso volto all'inserimento dello straniero in reticoli relazionali di comunità aperte, a partire da quella scolastica. Il criterio, di fondo, insomma, vale a rendere la decisione finale sull'acquisto della cittadinanza non un mero frutto di volontarismo, quanto e piuttosto il risultato di una progressiva integrazione all'interno di più comunità, nelle quali il soggetto può maturare l'esperienza del pluralismo e della differenza, nonché, più in generale, l'adesione al quadro assiologico costituzionale.

Ciò spiega la notevole distanza rispetto alla norma del codice civile spagnolo (art. 22, II c., lett. a), secondo cui può ottenere la *concessione* della cittadinanza lo straniero nato nel territorio spagnolo e ivi residente per almeno un anno. Tale ipotesi non sembra accostabile a quelle fin qui richiamate, non potendosi certo sostenere che la residenza per un anno del minore in tenera età possa essere giudicato un reale fattore di integrazione. Semmai, con tale adempimento si attesta un minimo di stabilità della presenza della famiglia nel territorio dello Stato. Del resto, però, tale ipotesi non viene ricondotta dalla normativa spagnola ai criteri di acquisto della cittadinanza *per nascita*, ma è qualificata come una forma agevolata di naturalizzazione (*concessione*) «*by residency*» e possiede dunque caratteri tali da renderla parecchio diversa da quella prevista negli altri Paesi appena richiamati.

Ciò premesso, va ricordato che nelle legislazioni dei diversi Paesi si ricorre spesso congiuntamente a diverse tipologie di *ius soli*, che possono poi presentarsi come il criterio principale di acquisto della cittadinanza o, piuttosto, come regola sussidiaria e residuale rispetto allo *ius sanguinis*.



## 2. I minori stranieri nati in Italia e l'attuale legge sulla cittadinanza: il "paradosso involutivo"...

Una retrospettiva storica delle normative italiane sulla cittadinanza mostra come l'attuale legge n. 91 del 1992 presenti un elemento contro-intuitivo che può considerarsi un primo, importante paradosso. Com'è noto, la trasformazione di uno Stato da Paese ad alto tasso di *emigrazione* a terra di diffusa *immigrazione* postula e conduce spesso – ed ha condotto in molti casi – ad una valorizzazione dei canali di acquisto della cittadinanza fondati sul legame col territorio, laddove invece la conservazione dello (o il ricorso allo) *ius sanguinis* senza limiti crea in questo caso molti più problemi. Rispetto a tale assunto, l'esperienza italiana costituisce una deroga vistosa, considerato che, come si dirà subito, il cambio di rotta nella direzione delle migrazioni – realizzatosi nella seconda metà del secolo scorso – ha avuto come epilogo sia la conferma dello *ius sanguinis* "puro" (senza limiti di generazioni) che una parziale chiusura, rispetto al passato, degli ulteriori canali di acquisto della cittadinanza più inclusivi. E tuttavia gli ultimi sviluppi delle ondate migratorie in Europa rischiano di falsificare la regola, dimostrando talvolta che la crescita dell'immigrazione in uno Stato può paradossalmente provocare – per reazioni della popolazione, dovute a molteplici motivi, fra i quali pure la percezione di una minore sicurezza pubblica – una modifica meno inclusiva dei criteri di acquisto della cittadinanza o costituire un freno alle richieste di maggiore apertura.

La questione relativa alla legge sulla cittadinanza italiana – adottata peraltro molto prima che la crescita dell'immigrazione divenisse esponenziale al punto da provocare un suo parziale rigetto sociale – non riguarda tanto il ricordato *ius soli* "marginale", già previsto dall'art. 1, l. n. 555/1912, nei casi legati al rischio di apolidia<sup>23</sup>, e confermato dall'attuale legge in una serie di casi, fra i quali anche la condizione del figlio di ignoti o apolidi<sup>24</sup>.

La "regressione" si nota, invece, in relazione ad altre tipologie, più inclusive, di *ius soli*. Così, ad esempio, la legge del 1912 prevedeva un'ipotesi di *ius soli* temperato, stabilendo che, per *beneficio di legge*, lo straniero nato in Italia potesse acquistare alla maggiore età la cittadinanza se figlio di genitori residenti da almeno dieci anni<sup>25</sup>. A ciò si aggiungeva lo *ius*

---

<sup>23</sup> In particolare, acquistava la cittadinanza italiana chi fosse nato «nel [Regno] se entrambi i genitori o sono ignoti o non hanno la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori stranieri secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono». La norma, che già allora tendeva ad eliminare le situazioni di apolidia, è rimasta sostanzialmente immutata nella l. n. 91/1992. Ma va comunque ricordato che la legge del 1912 parificava gli apolidi ai cittadini nell'esercizio dei diritti civili e dell'obbligo di servizio militare

<sup>24</sup> ... con la particolare notazione per cui l'essere figlio di genitori viene intesa come una condizione *di diritto* e non necessariamente *di fatto*, potendo in teoria essere anche noti i genitori sotto il profilo biologico. Quanto agli apolidi, devono essere riconosciuti tali per sentenza o provvedimento amministrativo. L'art. 16 legge parifica a loro gli stranieri rifugiati, ma l'interpretazione corrente, assai discutibile, sembra escludere l'applicazione ai figli dei rifugiati di tale criterio di acquisto della cittadinanza. A sostegno si riporta il fatto che il legislatore ha invece espressamente escluso i rifugiati dal servizio militare.

<sup>25</sup> Segnatamente, «lo straniero nato nel [Regno] o figlio di genitori quivi residenti da almeno dieci anni al tempo della sua nascita», diveniva cittadino: se prestava servizio militare nel [Regno] o accettava un impiego dello Stato; se, compiuto il [21°] anno, risiedeva nel [Regno] e dichiarava entro il [22°] anno di eleggere la cittadinanza italiana (4); se risiedeva nel [Regno] da almeno dieci anni e non dichiarava nel termine di cui al n.2 di voler conservare la cittadinanza straniera. Le disposizioni dell'art. 3 si applicavano poi, per espressa previsione, anche allo straniero del quale il padre o la madre o l'avo paterno fossero stati cittadini per nascita

*soli* “a chiave multipla *uni-soggettiva*”, ovvero la possibilità che lo straniero nato in Italia acquistasse la cittadinanza con dieci anni di residenza.

La vigente legge n. 91 del 1992, invece, non contempla ipotesi del primo tipo (*ius soli* “temperato”) e rende altresì parecchio più restrittivo l’acquisto della cittadinanza in base alla seconda fattispecie, stabilendo che – al di fuori dei casi in cui vanti ascendenti che siano stati cittadini di nascita – lo straniero nato in Italia diviene cittadino se «vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età» e dichiararsi di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data, sempre che possa dimostrare la sussistenza dei due requisiti (art. 4, II c.)<sup>26</sup>. Come si dirà meglio più avanti, l’evoluzione in senso più restrittivo si coglie anche nell’interpretazione del concetto di *residenza legale*<sup>27</sup>.

Nel complesso, il difetto – ed il primo paradosso – della legge del 1992 è proprio la sua (parziale) «marcia a ritroso» rispetto alla normativa del 1912 «nel percorso evolutivo della cittadinanza»<sup>28</sup>. Essa chiude ulteriormente i canali di accesso alternativi allo *ius sanguinis* a fronte della crescita del fenomeno immigratorio, avvenuta molto tempo prima della sua approvazione<sup>29</sup>. Si può dunque intravedere un chiaro *trade off* – ed un rapporto paradossalmente speculare – fra il cambio di direzione delle migrazioni e la revisione, in senso meno

---

<sup>26</sup> Ipotesi assai diversa è quella prevista dall’art. 4, I c., lett. c), in base al quale lo straniero o l’apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, può acquistare la cittadinanza, fra l’altro, se, al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara, entro un anno dal raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana. Infine, ai sensi, dell’art. 9, I c., la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell’Interno allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall’articolo 4, comma 1, lettera c).

<sup>27</sup> La progressiva chiusura o restrizione dei canali di accesso alla cittadinanza legati alla nascita nel territorio italiano o alla residenza prolungata dello straniero si può cogliere anche in relazione alla naturalizzazione degli stranieri *iure domicilii* (ovvero attraverso un congruo periodo di residenza nel territorio dello Stato italiano). Già prima del codice del 1865, nel progetto Cairoli, attraverso la retorica del sentimento, gli emigrati diventano destinatari di misure di naturalizzazione, considerati «gli esclusi dalla famiglia [...] ai quali la sventura e le persecuzioni danno titoli eccezionali ai riguardi della pietà e della gratitudine». Anche il codice civile apre in maniera molto estensiva, sulla base delle tesi universalistiche, agli stranieri, riconoscendo gli stessi diritti civili dei cittadini. Purtroppo, le norme del codice furono poi ritenute inadatte al periodo della “grande migrazione” che si ebbe fra gli Stati europei (e verso Stati extraeuropei fra il 1861 ed il 1915). Per certi versi, però, anche nella successiva legge del 1912 la naturalizzazione era tutto sommato di tipo inclusivo: poteva avvenire per decreto reale o per legge, che consentiva anche l’acquisto di diritti politici (mentre nel precedente codice civile solo la prima determinava anche l’acquisto dei diritti politici, c.d. *grande naturalità*). Per decreto reale, previa parere favorevole del Consiglio di Stato, poteva acquistare la cittadinanza, fra gli altri, lo straniero residente da almeno cinque anni nel Regno o da due anni nel caso in cui avesse reso notevoli servizi all’Italia o contratto matrimonio con cittadina italiana (oltre ad altri casi)

<sup>28</sup> Così G. ZINCONE, *Il perché del presente e gli auspici del futuro che potrebbe essere migliore*, in AA.VV., *Familiismo legale*, cit., 143. Sul punto v. pure G. COLETTA, *Elettorato attivo e stranieri nell’ordinamento italiano*, Torino 2012, 73 ss. Ovviamente, su alcuni aspetti la legge del 1992 costituisce invece un’evoluzione positiva, poiché tiene conto dei principi ispiratori della riforma del diritto di famiglia del 1975 e di diverse sentenze della Corte costituzionale in materia di eguaglianza fra i sessi e del necessario superamento di pericolosi automatismi nell’acquisto e nella perdita della cittadinanza.

<sup>29</sup> Basta ricordare alcuni dati minimi: nel 1961 gli stranieri residenti in Italia erano 62780 (su 26 milioni di residenti), ma dopo il 1973 (crisi economica internazionale da shock petrolifero) si ha l’arresto dei flussi di espatrio all’estero e cresce sensibilmente il numero di stranieri residenti: 210.937 nel 1981, 1.334.889 nel 2001, 4.235.059 nel 2010, fino a superare di poco la soglia dei cinque milioni nel 2016 (dati ISTAT aggiornati al 1° Gennaio 2016).

inclusivo, dei criteri di acquisto della cittadinanza. È pur vero che la conferma dello *ius sanguinis* “puro” poteva essere giustificata con l'ondata di “ritorni” in Patria di diversi cittadini italiani, registratasi nel decennio precedente gli anni '90 e dovuta verosimilmente al negativo mutamento delle condizioni economiche e sociali dei Paesi che li ospitavano.

Di certo, però, la tesi per cui tale legge può così intendersi come un «provvedimento a scoppio ritardato» – ovvero quale «conseguenza di una promessa della classe politica fatta quando l'Italia era e si percepiva ancora come un Paese di emigrazione»<sup>30</sup> – non giustificava (e continua a non giustificare) la restrizione dei criteri di acquisto *iure soli* e per *naturalizzazione*. La cosa non può spiegarsi semplicemente con la volontà di non affrontare le novità storiche, ma, per certi versi, è anche frutto di una miopia politica, che per lungo tempo ha intravisto nell'immigrazione un fenomeno transitorio, nonostante già alla fine degli anni settanta non mancassero nei partiti autorevoli voci profetiche sugli sviluppi futuri del fenomeno. Di quella scelta rimane ancora oggi l'irragionevole diversità di trattamento fra gli “stranieri” che vivono e lavorano stabilmente nel territorio dello Stato – partecipando, anche finanziariamente, alla vita pubblica – ed i “cittadini” per discendenza (senza limiti di generazioni) che da tempo non risiedono in Italia, i quali magari neanche conoscono la lingua italiana ma che, a differenza dei primi, possono influire sulle decisioni politiche del Paese<sup>31</sup>.

Peraltro, è davvero singolare che allo straniero nato in Italia – *anche se figlio di un genitore con permesso di lungo soggiornante* o che risieda da diverso tempo sul territorio dello Stato – si richiedano *ben diciotto anni di residenza regolare e continuativa*, mentre uno straniero nato in altro Stato può acquistare la cittadinanza “semplicemente” con dieci anni di residenza. Del resto, non è infrequente che il minore straniero nato in Italia acquisti la cittadinanza *non* attraverso la norma relativa allo *ius soli* “a chiave multipla”, ma proprio attraverso la naturalizzazione ottenuta con la residenza per dieci anni. Ora, per quanto le due ipotesi siano, in verità, caratterizzate da logiche diverse e consentano all'amministrazione differenti gradi di discrezionalità, il confronto fra le due norme potrebbe nondimeno permettere – ad avviso di chi scrive – la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una delle due, presumibilmente la prima, per ingiustificata discriminazione.

La questione è ancor più importante ove si consideri che, invece, qualora il minore straniero (extracomunitario) non sia nato in Italia ma vi sia entrato in tenera età, attualmente, pur avendo eventualmente frequentato cicli scolastici, deve comunque vantare dieci anni di residenza legale nel territorio della Repubblica (art. 9, l c., lett. f) della l. n. 91/1992). Peraltro, dopo il giro di vite sull'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio – volto a contrastare le c.d. “nozze di comodo”<sup>32</sup> – il peso complessivo della residenza nell'acquisto della citta-

---

<sup>30</sup> Cfr. nuovamente G. ZINCONE, *Il perché del presente*, cit., 145.

<sup>31</sup> Sul punto, cfr. per tutti E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *DPCE*, 2000, 505 ss.

<sup>32</sup> Ci riferiamo in particolare alle modifiche dell'art. 5 della legge n. 91/1992 introdotte dalla legge n. 04/2009, che ha reso più restrittive le condizioni di acquisto della cittadinanza per matrimonio, richiedendo a tal fine che il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano possa acquistare lo *status civitatis* ove risieda legalmente per almeno due anni (non più sei mesi) dopo il matrimonio nel territorio italiano (oppure che decorrano tre anni dal matrimonio se residente all'estero), sempre che al momento di adozione del decreto non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione

dinanza *per naturalizzazione* è divenuto preponderante, secondo un *trend* crescente dal 2012. Attualmente, l'acquisto della cittadinanza per residenza copre l'81,70% dei casi, mentre il restante 18,30% dei nuovi cittadini ha acquistato lo *status civitatis* per matrimonio. Segnatamente, i dati ufficiali del 2015 indicano che sono appena 2.124 i rigetti delle istanze di acquisto della cittadinanza per residenza (mentre 99.833 sarebbero le concessioni per residenza)<sup>33</sup>, ma i giudizi sul fitto contenzioso confermano l'ampia discrezionalità dell'amministrazione nell'individuazione dei motivi di diniego.

### 3. (segue): ... e la questione della “residenza legale”

L'attuale disciplina incorpora, poi, un secondo paradosso, che deriva dall'interpretazione rigorosa – e singolare – del concetto di residenza *legale* fornita dal regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza. Se è vero che il requisito della residenza *legale* fu introdotto dalla stessa legge n. 91/1992, il d.P.R. n. 572/93 ha richiesto la compresenza di due condizioni, che devono essere soddisfatte in modo continuativo dal minore a partire dalla sua nascita sul territorio italiano: 1) *la regolarità del soggiorno*, che si traduce per i minori nell'essere stati iscritti nel documento di soggiorno posseduto dai genitori; 2) *l'iscrizione anagrafica* del minore straniero.

Per tale duplice ragione, la «residenza legale» richiesta dalla legge non corrisponde alla tradizionale nozione codicistica di *residenza*, intesa come “dimora abituale” del soggetto (art. 43 c.c.). Com'è noto, la dimora abituale nel territorio italiano consente normalmente ad

---

personale dei coniugi. I termini temporali appena ricordati sono comunque ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi. Un ulteriore disincentivo alle frequenti nozze contratte da cittadine straniere con anziani cittadini italiani era stato in seguito introdotto dall'art. 18, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111., secondo cui «Con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012 l'aliquota percentuale della pensione a favore dei superstiti di assicurato e pensionato nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme esclusive o sostitutive di detto regime, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è ridotta, nei casi in cui il matrimonio con il dante causa sia stato contratto ad età del medesimo superiori a settanta anni e la differenza di età tra i coniugi sia superiore a venti anni, del 10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10. Nei casi di frazione di anno la predetta riduzione percentuale è proporzionalmente rideterminata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano nei casi di presenza di figli di minore età, studenti, ovvero inabili». Tale disciplina è stata tuttavia dichiarata giudicata irragionevole dalla Corte, in quanto «incoerente con il fondamento solidaristico della pensione di reversibilità, che ne determina la finalità previdenziale, presidiata dagli artt. 36 e 38 Cost. e ancorata dal legislatore a presupposti rigorosi» (sent. n. 174/2016). Segnatamente, per la Consulta, nella misura in cui la disposizione opera a danno del solo coniuge superstite più giovane e si applica esclusivamente nell'ipotesi di una considerevole differenza di età tra i coniugi, «conferisce, in tal modo, rilievo a restrizioni “a mero fondamento naturalistico” (sentenza n. 587 del 1988, punto 2. del *Considerato in diritto*), che la giurisprudenza di questa Corte ha già ritenuto estranee «all'essenza e ai fini del vincolo coniugale», con peculiare riguardo all'età avanzata del contraente e alla durata del matrimonio (sentenza n. 110 del 1999, punto 2. del *Considerato in diritto*)». Infine, come rileva il giudice delle leggi, «il *vulnus* ai diritti previdenziali del coniuge superstite appare ancor più evidente in una normativa che subordina tali diritti alla circostanza, del tutto accidentale ed eccentrica rispetto alla primaria finalità di protezione del coniuge, che vi siano figli minori, studenti o inabili all'epoca del sorgere del diritto del coniuge. Per i figli, peraltro, la disciplina delle pensioni di reversibilità appresta una tutela autonoma».

<sup>33</sup> I dati sono rinvenibili nell'*Annuario* delle Statistiche Ufficiali dell'Amministrazione dell'Interno, ed. 2016, in <http://ucs.interno.gov.it>.

un cittadino di ottenere l'iscrizione anagrafica, che tuttavia costituisce unicamente elemento presuntivo della residenza. Per la residenza degli stranieri, invece, la dimora abituale nel territorio italiano è una condizione necessaria, ma non sufficiente. Come ricordato, il regolamento di attuazione richiede anche l'iscrizione anagrafica e la regolarità del soggiorno. In realtà, per la stessa iscrizione anagrafica sembrerebbe richiedersi la regolarità del soggiorno. Viene infatti in considerazione quanto disposto dall'art. 5 del T.U. imm., secondo cui «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero *regolarmente soggiornante* sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione». La disposizione è stata tradizionalmente interpretata nel senso di consentire l'iscrizione anagrafica dei soli minori figli di stranieri che possono esibire un valido documento di soggiorno<sup>34</sup>.

Sempre in relazione al discutibile requisito dell'iscrizione anagrafica, vanno inoltre ricordati gli eccessi, palesemente incostituzionali, ascrivibili ad alcune ordinanze dei Sindaci che in passato hanno aggiunto ulteriori aggravii in materia, vere e proprie condizioni discriminatorie, limitando ad esempio l'iscrizione anagrafica ai soli stranieri in possesso addirittura del permesso di lungo soggiornante<sup>35</sup> (mentre, ai sensi del T.U. imm., si dovrebbe ritenere sufficiente l'esistenza di una residenza regolare a qualsiasi titolo<sup>36</sup>) o di certificazioni o autocertificazioni sull'assenza di condanne a carico o richiedendo ulteriori requisiti in ordine alla posizione lavorativa, al reddito, alla situazione scolastica, etc. Di fronte a tali abusi – fondati peraltro su una concezione erronea dell'iscrizione anagrafica come «concessione da dare sulla base della meritevolezza sociale del richiedente»<sup>37</sup> – non va dimenticato quanto tali

---

<sup>34</sup> ... come ribadito dalla circolare del Ministero dell'Interno del 19 giugno 2003.

<sup>35</sup> Si consideri, ad esempio, la sentenza del Tribunale di Bergamo, sez. lavoro, del 27 novembre 2009, che ha giudicato discriminatoria l'ordinanza del Comune di Brignano Gera D'Adda. Si tratta di ordinanze normalmente fondate, com'è noto, sull'ampliamento del potere di ordinanza sindacale realizzato con la modifica dell'art. 54 T.U.E.L. ad opera del D.L. n. 92/2008 (convertito in l. n. 125/2008), che consentiva ai Sindaci, in qualità di Ufficiali del Governo di adottare provvedimenti «*anche* contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento», al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità e la sicurezza urbana. Se il nuovo testo consentiva dunque, a differenza della formulazione previgente, di adottare ordinanze anche *non* contingibili ed urgenti, il fenomeno di provvedimenti "ordinari" – riguardanti pure l'iscrizione anagrafica degli stranieri – «è andato via via esaurendosi» dopo l'annullamento di tale modifica per violazione del principio di legalità sostanziale (sent. n. 115/2011): così G. SOBRINO, *Fonti del diritto e (in)attuazione del principio di eguaglianza*, in AA.VV., *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano 2017, spec. 38 ss., cui si rinvia per ulteriori esempi di ordinanze sindacali in materia (ma, per ulteriori approfondimenti, nello stesso *Volume*, v. E. GARGIULO-A. MAIORCA, *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, 121 ss.).

<sup>36</sup> Una questione a parte potrebbe poi riguardare l'iscrizione nel registro dei residenti temporanei di quanti possiedono un permesso di soggiorno infra-annuale o siano privi di permesso di soggiorno (ma sul punto si ritornerà più avanti). Infine, vanno tenuti in debito conto situazioni che pure potrebbero non essere infrequenti: si pensi a chi richiede ed ottiene un permesso di soggiorno per turismo – di durata necessariamente non superiore a tre mesi [ex art. 5, III c., lett. a), T.U. imm.] – avendo già presentato o con l'intenzione di richiedere l'acquisto *iure sanguinis* della cittadinanza italiana: cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I diritti anagrafici degli stranieri*, in *Dir. imm. citt.*, 1/2006, spec. 60 ss.; più di recente, Id., *La residenza degli stranieri: un diritto speciale?*, in AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano 2014, 63 ss.

<sup>37</sup> Così, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza*, cit., 64.

condizioni, così come i requisiti abitativi, possano anche pesare sull'accesso alle prestazioni sociali erogate dalle singole Regioni<sup>38</sup>.

Senonché, al di là degli evidenti abusi, la questione va analizzata su piani diversi. Il primo riguarda i minori stranieri in possesso di un permesso di soggiorno (o iscritti sul permesso di soggiorno dei genitori), mentre il secondo attiene alla condizione dei non cittadini in posizione di irregolarità. Va rammentato che pure per i primi la condizione dell'iscrizione anagrafica ininterrotta può costituire un serio impedimento all'acquisto della cittadinanza ove si pensi che, fino a non molti anni fa, nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, lo straniero veniva cancellato dall'anagrafe o addirittura si scopriva che lo stesso non era *mai* stato iscritto o risultava *cancellato* per irreperibilità, anche in conseguenza della scelta di alcuni locatori di non formalizzare il contratto di locazione dell'immobile locato a stranieri<sup>39</sup>. Non sempre, poi, il genitore straniero iscrive i figli nel proprio permesso di soggiorno o comunque talvolta vi provvede in ritardo.

Tuttavia, a fronte di numeri consistenti dei movimenti migratori verso l'Italia – specie dalla prima metà degli anni novanta (conflitto jugoslavo e crisi albanese) – da un decennio circa alcune circolari del Ministero dell'interno hanno affrontato: a) il problema della residenza ininterrotta, ammettendo brevi, documentate e motivate assenze dal territorio nazionale per motivi di studio, lavoro o familiari<sup>40</sup>; b) la questione degli eventuali inadempimenti o ritardi in materia di iscrizione anagrafica imputabili ai genitori (ad es., la mancata iscrizione dei figli nel permesso di soggiorno dei genitori), che non possono dar luogo a rigetto dell'istanza. Il problema ha riguardato frequentemente cittadini albanesi entrati in Italia tra il 1992 ed il 1994, che hanno potuto iscrivere i figli nel permesso di soggiorno solo grazie alle sanatorie intervenute negli anni seguenti.

Per quanto riguarda gli ultimi interventi normativi, si segnala poi l'art. 33 del decreto-legge c.d. "del fare" (D.L. n. 69/2013, convertito dalla l. 98/2013) che reca una disposizione di semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia. Segnatamente, ai fini dell'articolo 4, comma 2, della legge 91/1992, *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 altra idonea docu-*

---

<sup>38</sup> Sul punto, v. L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in AA.VV., *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano 2012, 185 ss.

<sup>39</sup> Cfr. Circolare del Ministero dell'Interno n. 42 del 2006, con cui si invitavano i Comuni a verificare l'inserimento degli stranieri non ancora inseriti o cancellati, nel presupposto che i diritti esercitabili nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno venissero meno solo a seguito di diniego di rinnovo.

<sup>40</sup> Cfr. Circolare K.60 del 5 gennaio 2007, cui fa seguito la circolare del Ministero dell'Interno n. 22/2007, secondo cui "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, comma 2, della legge 91/92, ove vi sia documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale, etc.). L'iscrizione anagrafica dovrà comunque essere ragionevolmente ricollegabile al momento della nascita e quest'ultima dovrà essere stata regolarmente denunciata presso un Comune italiano da almeno uno dei genitori, regolarmente residente in Italia. Se in periodi successivi alla nascita si rilevassero brevi interruzioni nella titolarità del permesso di soggiorno, al fine di favorire la possibilità di dimostrare la permanenza continuativa nel territorio italiano, l'interessato potrà inoltre produrre documentazione integrativa quale certificazione scolastica, medica o altro, che attesti la presenza in Italia».

*mentazione*. Inoltre, gli ufficiali di stato civile sono tenuti, al compimento del diciottesimo anno di età, a comunicare all'interessato, la possibilità di esercitare tale diritto entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data. S'intende, però, che allo straniero nato in Italia si consente in tal modo di dimostrare con idonea documentazione il possesso dei *requisiti richiesti*, ovvero la residenza ininterrotta e conforme alle regole sul soggiorno degli stranieri.

In verità, tale intervento del legislatore è stato preceduto da due importanti decisioni giurisprudenziali – ritenute, nella relazione illustrativa del disegno di conversione del decreto legge, addirittura espressive di un consolidato orientamento – che affrontano le principali criticità relative all'acquisto della cittadinanza al raggiungimento della maggiore età da parte dello straniero nato in Italia. Si tratta di due pronunce tanto importanti quanto controverse – la sentenza della Corte d'Appello di Napoli n. 1486 del 26 aprile 2012 e la sentenza del Tribunale di Imperia dell'11 settembre 2012 – cui non a caso il legislatore si è uniformato solo in parte<sup>41</sup>.

Nella prima si affrontano alcuni nodi di fondo, sostanzialmente disapplicandosi il regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza. Si stabilisce in particolare che: a) l'unico concetto di residenza legale richiamato dalla legge sulla cittadinanza non può che essere quello indicato all'art. 43 c.c., ovvero la dimora abituale, *a prescindere, dunque dall'iscrizione anagrafica*; b) gli inadempimenti sui permessi di soggiorno o sulle formalità anagrafiche dei genitori non devono essere imputati al minore nato in Italia e c) che la *residenza legale* richiesta dalla legge deve intendersi come *residenza effettiva* (quest'ultimo punto è poi ripreso dal Tribunale di Imperia e nel decreto del 31 gennaio 2013 del Tribunale di Reggio Emilia).

Ora, si può concordare sulla scelta di riportare, mediante un'interpretazione sistematica, il termine "residenza" al suo significato codicistico, escludendosi la necessità dell'iscrizione anagrafica (ma sul punto si ritornerò di qui a un momento). Sembra invece abnorme – per quanto sottesa da nobili principi di *favor* – la scelta ermeneutica che trascura l'aggettivo "legale" utilizzato dallo stesso legislatore. Rispetto a tale conclusione – la cui analisi ci consente di spostare ora il punto focale alla condizione dei minori stranieri "irregolari" – si deve affermare che la scelta di ridurre la "residenza *legale*" alla sola "residenza *effettiva*", sganciata dunque da ogni riferimento al rispetto delle norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri, significa scardinare la portata della disposizione e situandosi di gran lunga al di fuori della sua "penombra" semantica. È pur vero che molti diritti degli stranieri presentano una matrice giurisprudenziale – si pensi al diritto degli stranieri irregolari di contrarre matrimonio in Italia e degli stranieri regolari di accedere al servizio civile nazionale – ma in alcuni casi l'interpretazione giurisprudenziale necessaria alla loro garanzia si pone del tutto al limite del rispetto del principio di separazione dei poteri. Né sembra convincente la tesi secondo cui l'aggettivo "legale" debba essere inteso come "autorizzato" in qualsiasi modo, dovendosi altrimenti ritenere che, ai fini dell'acquisto della cittadinanza, debba tenersi conto del periodo

---

<sup>41</sup> In tema, cfr. M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2013, 13 ss.

in cui uno straniero irregolare sia stato sottoposto a giudizio o abbia scontato una pena, essendo in questo caso “inespellibile”.

Sul punto, invero, l’orientamento qui criticato sembra essere confermato con diverse sfumature da successive decisioni dei giudici di merito, ma smentito anche da ultimo dalla Corte di Cassazione.

Quanto alle prime, si può qui richiamare in particolare l’interessante pronuncia con la quale il Tribunale di Lecce ha disatteso l’interpretazione, offerta da alcune circolari ministeriali (circolare K69/89 del 1997, K60.1 e K64.2 del 2007), secondo cui il minore straniero nato in Italia può acquistare la cittadinanza al compimento della maggiore età se almeno uno dei due genitori è stato regolarmente soggiornante a partire dalla nascita del figlio. Segnatamente, il giudice ha ritenuto che un tale requisito non sia previsto né dalla legge, né dal relativo regolamento di esecuzione e, *non potendo essere introdotti in via amministrativa ulteriori condizioni rispetto a quelli previsti dalla legge del 1992 «che ne frustrino gli intenti»*, deve ritenersi che sussistano comunque i presupposti per l’acquisto della cittadinanza qualora il minore che abbia risieduto dalla nascita al compimento della maggiore età in Italia *abbia il requisito della legale residenza al momento in cui dichiara di voler acquistare lo status civitatis*<sup>42</sup>. Senonché, è evidente la fragilità dell’argomentazione utilizzata, per almeno due motivi. Innanzitutto, perché è la stessa legge – e non un atto amministrativo – a richiedere che la residenza del minore sia «legale», sicché l’unica possibilità è che quest’ultimo abbia in tale periodo avuto un proprio permesso di soggiorno o sia figlio di stranieri soggiornanti regolarmente in questa fase temporale. In secondo luogo, se si ritiene, come il giudice intende, che la “residenza legale” prescindendo dalla conformità alle norme sull’ingresso e sul soggiorno, non si comprende perché mai, dopo essere nato ed aver risieduto in Italia fino alla maggiore età, lo straniero debba però essere in regola con le norme sul permesso di soggiorno *nel momento in cui dichiara di voler acquistare* la cittadinanza italiana.

Di recente, infine, si è pronunciata la Corte di Cassazione, che affronta i due nodi poc’anzi esaminati<sup>43</sup>. Da un lato, si ritiene che la condizione dettata dalla norma di legge relativa alla residenza del minore straniero in Italia fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età debba «essere interpretata, coerentemente con quanto ritenuto dalla dottrina pressoché unanime, con specifico riferimento all’avverbio “legalmente” come permanenza in Italia non clandestina ovvero in violazione delle norme che regolano l’ingresso, la circolazione e il soggiorno dei cittadini stranieri»<sup>44</sup>. Dall’altro lato, sulla scorta di precedenti meno recenti, si afferma che «la definizione giuridica di residenza, mutuabile dalle disposizioni processuali sulla notificazione degli atti giudiziari (artt. 138 e ss. codice di rito), si fonda sul criterio dell’effettività, da ritenersi prevalente ove provata, sulla residenza anagrafica». La Suprema Corte, dunque, conferma la giurisprudenza di merito solo sotto quest’ultimo profilo, ma non

---

<sup>42</sup> Tribunale Lecce, sez. II, 27/03/2013.

<sup>43</sup> Corte Cass., I sez. civ., sent. n. 12380 del 17 maggio 2017.

<sup>44</sup> In tal senso, per la Suprema Corte «L'affacciarsi del fenomeno della migrazione al momento dell'entrata in vigore della legge sulla cittadinanza ha dettato l'esigenza di qualificare come "legale" la condizione costituita dall'ininterrotta residenza, utilizzando un termine del tutto eterogeneo rispetto alla qualificazione normativa della residenza desumibile dall'art. 43 c.c. o dalle norme processuali sulle notificazioni degli atti».



abbraccia le interpretazioni manipolative dell'aggettivo "legale". Non a caso, come si dirà meglio più avanti, nel progetto di legge sullo *ius soli* già approvato dalla Camera il 13 ottobre 2015 e ora pendente al Senato (A.S. 2092) è stata introdotta una norma di *interpretazione autentica* che conferma la necessità di una residenza conforme alle norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri.

Se, come si è appena evidenziato, la giurisprudenza di legittimità e la legislazione consentono oramai di far prevalere l'effettività della residenza sul requisito dell'iscrizione anagrafica – ferma restando la necessaria osservanza delle norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri – ci si può ora chiedere fino a che punto possa affermarsi e considerarsi giustificato il diniego di accesso all'anagrafe per gli stranieri irregolari.

In linea generale, diverse ragioni militano in senso contrario, a partire dal fatto che proprio l'anagrafe dovrebbe consentire ai pubblici poteri di avere un quadro chiaro di coloro che abitano in un dato territorio, mentre in questo modo si alimentano le zone d'ombra, mettendosi fra l'altro a rischio anche le istanze di sicurezza e controllo. Quanto poi alla necessità, ai fini dell'iscrizione anagrafica, di un documento di soggiorno<sup>45</sup>, deve rilevarsi che la parificazione realizzata dalla ricordata norma del T.U. imm., secondo cui «le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione», non esclude che gli stranieri *irregolari* possano essere iscritti all'anagrafe *a condizioni diverse rispetto a quelle previste dai cittadini*. Si pensi, ad esempio, al registro dei *residenti temporanei* previsto ancora oggi dall'art. 32 del regolamento di anagrafe (d.P.R. 223/1989), secondo cui sono comunque iscritti in tale registro «gli stranieri dimoranti nel Comune da non meno di quattro mesi (...) quando non siano in possesso del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno di cui al comma 2 dell'art. 14». In verità, tale disposizione, ancora in vigore, si riferisce ad una tipologia di permesso di soggiorno prevista da una norma dello stesso regolamento abrogata dalla c.d. "legge Martelli" (D.L. n. 416/1989, convertito con modificazioni dalla l. n. 39/1990). Senonché, questo inconveniente non sembra sbarrare completamente la strada ad interpretazione teleologica ed evolutiva, tale da consentire l'accesso a tale registro degli stranieri privi di permesso di soggiorno almeno annuale, per quanto l'aggiornamento per via legislativa sarebbe di certo la soluzione preferibile.

Comunque sia, tale registro consegnerebbe utilmente all'anagrafe una fotografia aggiornata e dinamica della residenza effettiva, visto che lo stesso art. 32 del ricordato regolamento prevede la revisione almeno annuale del registro e la cancellazione dello straniero non solo nell'ipotesi di morte, ma anche qualora quest'ultimo abbia stabilito nel territorio la sua dimora *abituale* (e dunque abbia realisticamente ottenuto la regolarizzazione del suo soggiorno). Ciò assicurerebbe, peraltro, maggiore coerenza fra l'anagrafe e gli atti di stato civile, considerato, ad esempio, che il permesso di soggiorno non è più una condizione per l'accesso dello straniero al matrimonio (sentenza cost. n. 245 del 2011) e per lo svolgimento delle attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione, «trattan-

---

<sup>45</sup> ... ribadita dalla circolare del Ministero dell'Interno del 19 giugno 2003.

dosi di dichiarazioni rese, anche a tutela del minore, nell'interesse pubblico della certezza delle situazioni di fatto»<sup>46</sup>. Peraltro, sempre ai sensi del regolamento (art. 12, l. c.), l'ufficiale di stato civile deve effettuare le comunicazioni all'anagrafe concernenti le nascite, le morti, le celebrazioni di matrimonio e le costituzioni di unione civile. È evidente che, ove riferita ad atti di stato civile che riguardano stranieri in condizione di irregolarità, tale comunicazione sarebbe priva di senso se questi ultimi non fossero neppure iscritti nel registro della popolazione temporanea. Del resto, esiste già una anagrafe assistiti per le cure urgenti cui hanno diritto gli stranieri irregolari – definiti STP, stranieri temporaneamente residenti, fra i quali rientrano i figli di stranieri irregolari – nelle quali, va ricordato, sono ricomprese anche le vaccinazioni (art. 35 T.U.)<sup>47</sup>.

In verità, pure la soluzione dell'iscrizione al registro della popolazione temporanea non risolve tutti i problemi, potendosi anzi verificarsi situazioni paradossali. Difatti, sempre ai sensi dell'art. 32 del regolamento, «L'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea esclude il rilascio di certificazioni anagrafiche». In altri termini, i coniugi stranieri irregolari ufficialmente uniti in matrimonio non potrebbero ottenere un certificato relativo allo stato di famiglia (rientrante fra gli atti di anagrafe) – che peraltro lo straniero irregolare non può sostituire con autocertificazione – in cui risultino i loro nominativi e quelli dei figli la cui nascita è stata formalmente registrata.

La soluzione ottimale, *de iure condendo*, non può che essere quella di *sganciare la piena iscrizione anagrafica dalla regolarità del soggiorno, fermo restando che quest'ultimo requisito potrà pur sempre valere come requisito aggiuntivo per individuare quanti possono accedere a determinate prestazioni sociali e/o per acquistare la cittadinanza in base all'attuale art. 4 della legge n. 91/1992*. Quale poi possa essere l'interesse dello straniero irregolare a richiedere l'iscrizione anagrafica è una questione ulteriore<sup>48</sup> che merita attenzione soprattutto nella prospettiva di emersione dall'irregolarità, ma che non appare decisiva, soprattutto ove si consideri che proprio per gli stranieri irregolari l'iscrizione anagrafica dovrebbe essere imposta dalla legge proprio ai fini di un controllo più efficace del territorio. Infine, considerato quanto dispone la ricordata norma del T.U. imm. sulla parità legislativa fra cittadini e stranieri regolari nell'iscrizione anagrafica, andrebbero modificate le norme regolamentari che prevedono la decadenza dello straniero dall'iscrizione anagrafica qualora quest'ultima non sia rinnovata entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno e che determinano il rischio che venga interrotta la continuità della residenza dello straniero, qualora quest'ultimo si trovi momentaneamente fuori dal Comune di residenza.

Comunque sia, allo stato dell'arte, deve osservarsi che la norma del T.U. imm. che parifica gli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini nell'accesso all'iscrizione anagrafi-

---

<sup>46</sup> ... come si afferma nella Circolare del Ministero dell'interno del 7 agosto 2009.

<sup>47</sup> Va peraltro ricordato che, ai sensi dell'Accordo Stato-Regioni del 20/12/12, i minori STP/ENI, figli di genitori non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, ma in possesso di regolare C.F., possono essere iscritti al SSR con la relativa assegnazione del pediatra di libera scelta o del medico di medicina generale, nel rispetto della normativa vigente. L'iscrizione ha durata semestrale, rinnovabile per tutto il tempo in cui il minore soggiorna sul territorio ligure.

<sup>48</sup> ... sulla quale v. nuovamente P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza*, cit., 66.

ca debba già ritenersi applicabile anche a particolari categorie di soggetti il cui soggiorno, se pur temporaneamente non sorretto da un valido documento, debba nondimeno considerarsi consentito dall'ordinamento. Ad esempio, non solo l'art. 15, c. 2, del regolamento di attuazione del Testo Unico stabilisce che gli stranieri non decadono dall'iscrizione anagrafica nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno, ma, sempre tramite circolari, il Ministero dell'Interno ha stabilito che, in tale fase, lo straniero potrà anche iscriversi all'anagrafe di un diverso Comune esibendo la domanda di rinnovo del soggiorno insieme alla copia del permesso di soggiorno già scaduto<sup>49</sup>. In tale direzione si muove, inoltre, il c.d. "Decreto Minniti" (D.L. n. 13/2017, convertito con modificazioni nella l. n. 46/2017), che ha introdotto l'art. 5 bis nel T.U. imm., secondo cui il *richiedente* protezione internazionale ospitato negli appositi Centri deve essere iscritto nell'anagrafe della popolazione residente *ove non iscritto individualmente*. È importante sottolineare che tale norma impone l'iscrizione nell'anagrafe "ordinaria" e non più in quella della popolazione temporaneamente residente, come invece precedentemente disposto dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 novembre 2011, n. 3982. Ciò dimostra che, *ai fini dell'art. 5 del Testo Unico debbano considerarsi in posizione "regolare" – ed accedono ai "diritti di residenza" – anche alcune categorie di stranieri temporaneamente prive di un documento di soggiorno (o in possesso di un titolo provvisorio, come può essere l'attestato nominativo o il permesso di soggiorno per richiesta asilo)*.

A conclusione di tale disamina, deve ribadirsi che l'assolutezza della regola che richiede la *regolarità continuativa* del soggiorno per diciotto anni<sup>50</sup> rischia di produrre esiti paradossali ed aberranti, visto che la legalità della permanenza in Italia può anche conoscere (anzi è plausibile che così avvenga) brevi periodi di interruzione. Sicché, alla luce dell'attuale normativa, sono davvero troppi i casi in cui il figlio nato e cresciuto in Italia – titolare, fin tanto che è minore, di molteplici diritti e tutelato contro l'espulsione – compiuti i diciotto anni, rischia di regredire in un «limbo di diritti»<sup>51</sup> ed essere rispedito, se irregolare, in uno Stato diverso da quello in cui è vissuto, ha studiato, ha intessuto le sue relazioni vitali, in un Paese che magari non ha mai conosciuto, a meno che non possa acquistare la cittadinanza per altre vie. Ciò che dimostra l'urgenza di una riforma organica della legge sulla cittadinanza per renderla più adeguata all'attuale contesto.

---

<sup>49</sup> Circolare n. 12 del 2.3.2005. Ancora più netta è la tesi secondo cui debba essere definito come soggetto regolarmente soggiornante ogni straniero che, a prescindere dal possesso o meno del permesso di soggiorno rilasciabile dal Ministero dell'interno, si trovi in una condizione oggettiva e formale di non espellibilità dal territorio nazionale (cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I diritti*, cit., 57). Senonché, pur apprezzandosi le ragioni di tale tesi – a fronte di diverse categorie di soggetti a vario titolo non espellibili – e condividendosi l'esigenza di un'interpretazione non riduttiva della ricordata norma del T.U., tale tesi, formulata in termini eccessivamente ampi, rischia di approdare a risultati aberranti, facendovi rientrare l'Autore anche l'ipotesi del detenuto straniero che stia scontando una pena (o in attesa di giudizio), lasciando dunque in condizione peggiore lo straniero irregolare che non abbia invece compiuto reati o comunque non sottoposto a giudizio e dunque teoricamente espellibile.

<sup>50</sup> Cfr., in tal senso, il parere del Consiglio di Stato n. 2482/92.

<sup>51</sup> Si riprende nel testo l'efficace espressione usata da E. PAPARELLA, *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione*, in AA.VV., *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di F. Angelini, M. Benvenuti ed A. Schillaci, Napoli 2011, 353 ss. Sul punto v. pure C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2/2013, 37 ss.

#### 4. Una scelta di fondo

Se ogni discorso relativo allo *ius soli* presuppone una scelta di campo sulla concezione della cittadinanza, oggi può considerarsi certamente più diffusa in dottrina e nella stessa giurisprudenza della Consulta l'opzione metodica – fondata su diversi caratteri dello Stato costituzionale, come il principio di eguaglianza, il principio democratico e la vocazione universalistica dei diritti fondamentali<sup>52</sup> – che, in luogo di una concezione di sangue o di stirpe della cittadinanza, ne propone una di tipo sostanzialmente “civico”, sia pure declinata, di volta in volta, in modi differenti. La variante di tale posizione che riteniamo preferibile non propone, in verità, un'idea di comunità di destino dai tratti esclusivamente volontaristici. Il punto di fondo, infatti, rimane l'individuazione di percorsi ed indici anche innovativi di radicamento sociale e di condivisione di un quadro comune di valori fondamentali inglobati nella meta-etica pubblica costituzionale, aperta all'apporto ermeneutico del pluralismo culturale.

Il motore ermeneutico di tale nuova opzione non può che essere il principio personalista che sottende la nostra Carta costituzionale, in base al quale ciò che rende l'uomo davvero tale è il rispetto della sua insuperabile vocazione relazionale, che trova piena realizzazione nella partecipazione ad una comunità politica e, in sostanza, all'autogoverno di un gruppo sociale, unico vero modo per presidiare al meglio i propri diritti fondamentali ed adempiere a pieno titolo i doveri inderogabili di solidarietà. Com'è noto, il concetto di cittadinanza è tradizionalmente insito in quello di Stato e nell'idea contrattualistica delle comunità politiche, mentre invece nella concezione normativistica kelseniana tale *status* risulta indispensabile unicamente sul versante esterno, ovvero nei rapporti *fra* gli Stati<sup>53</sup>. In ogni caso, lo stesso principio fondamentale di pari dignità della persona umana non può che orientare in

---

<sup>52</sup> Secondo A. GIORGIS-E. GROSSO-M. LOSANA, *Introduzione*, in AA.VV., *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, a cura di A. Giorgis, E. Grosso e M. Losana, Milano 2017, 7 ss., da tali principi parrebbe discendere un preciso corollario, così sintetizzabile: «tutti coloro che stabilmente vivono e lavorano in Italia e sono dunque sottoposti alla sovranità della Costituzione e delle leggi devono essere (e/o poter diventare) cittadini italiani». Tale posizione è condivisibile nel suo nucleo centrale, meritando al più qualche piccola limatura. Ad esempio, è sovrabbondante e forse inopportuno il contestuale riferimento alla residenza ed al lavoro stabile, da un lato, ed all'assoggettamento alla Costituzione ed alle leggi, dall'altra. È evidente, infatti, che, per il fatto stesso di trovarsi o risiedere in Italia, gli stranieri sono per ciò stesso sottoposti alla sovranità della Costituzione e delle leggi, pur senza avere un lavoro. In altri termini, la c.d. sudditanza – ancorché il termine possa sembrare equivoco se utilizzato in uno Stato democratico – esiste ancor prima ed a prescindere della soddisfazione dei requisiti per l'acquisto della cittadinanza statale. Si aggiunga infine che occorre intendersi sul significato di “vita e loro stabili”. Se infatti è vero che la residenza consiste per gli stranieri nella dimora abituale (e dunque stabile) certificata dall'iscrizione anagrafica, potrebbe considerarsi non irragionevole subordinare l'acquisto della cittadinanza ad una residenza protratta per un certo numero di anni.

<sup>53</sup> ... come ricordato da H. KELSEN. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1954, 246. Il punto merita un chiarimento. Richiamata la differenza posta da Rousseau fra *sujets* e *citoyens* – e la possibilità unicamente per questi ultimi di creare l'ordinamento al quale risultano sottoposti – Kelsen sottolinea come, in una democrazia radicale, si potrebbe decidere di accordare i diritti politici anche agli stranieri, «qualora, ad esempio, abbiano la loro residenza permanente nel territorio dello Stato». In questo caso, dunque, la cittadinanza non avrebbe alcun rilievo sotto nei rapporti interni, mentre conserverebbe rilevanza nel diritto internazionale, visto che, in mancanza della qualifica di cittadini, gli appartenenti all'ordinamento statale non potrebbero ricevere alcuna protezione da parte del proprio Paese rispetto agli Stati stranieri. Tale assunto si accorda, del resto, assai bene con la più ampia concezione kelseniana che riduce, sotto il profilo interno, la cittadinanza alla mera soggettività giuridica e la fedeltà allo Stato alla mera osservanza dell'ordinamento giuridico.

senso inclusivo qualunque scelta relativa ai criteri di acquisto della cittadinanza italiana, in una prospettiva non solo ispirata a condivisibili asseriti di filosofia politica, ma guidata dalla forza prescrittiva ed emancipante del dover essere costituzionale, formula di sintesi che assicura anche per gli stranieri la precettività dei diritti fondamentali e la centralità dei doveri di solidarietà<sup>54</sup>.

Ovviamente, occorre sempre non dissociare il testo costituzionale dal contesto storico in cui il primo viene ad applicarsi. Si tratta dunque di considerare attentamente non solo lo storico «affievolimento della corrispondenza biunivoca fra Stato e nazione» – e dunque del rapporto esclusivo fra diritti fondamentali e cittadinanza, essendo molti dei primi oramai e giustamente riconosciuti anche agli stranieri<sup>55</sup> – ma anche l'avvio di una fase strutturale di immigrazione nel nostro Paese, che, ove non sapientemente affrontata, porta a rispolverare categorie antiche o divisioni che appartengono ad un triste passato<sup>56</sup>. In tema, piuttosto che lambire le tesi – affascinanti ma poco realistiche – della c.d. cittadinanza universale o cosmopolitica, occorre districare con nuovi e più sottili strumenti il complesso rapporto fra resi-

---

<sup>54</sup> Nel presupposto che l'esecuzione dei trattati internazionali sui diritti umani significa una corrispettiva inclusione di questi ultimi nel nostro concetto di cittadinanza, affinché i due ambiti alla fine possano identificarsi: cfr. F. VIOLA, *Persone e cittadini nella società del pluralismo*, in AA.VV., *Laicità: la ricerca dell'universale nelle differenze*, a cura di P. Donati, Bologna 2008, 351 ss.

<sup>55</sup> Cfr. C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Napoli 2016, 72.

<sup>56</sup> Ad esempio, in ordine al “Codice ONG” – recentemente varato dal Ministro dell'Interno Minniti quale cornice di regole per i soccorsi in mare ad opera delle Organizzazioni non governative – è stata richiamata la nota contrapposizione schmittiana fra il *nomos* della terra (che è ordinamento e localizzazione: *Ordnung und Ortung*) e l'anomia del “mare libero” (in tema, volendo, cfr. A. RAUTI, *Il codice di condotta per le Ong “tra terra e mare”*, in *LaCostituzione.info*, 15 agosto 2017), per quanto tale distinzione non possa esaurire e contenere la complessità del reale. Anzi, M. CARDUCCI, *La democrazia “Apartheid”*, in [www.diritticomparati.org](http://www.diritticomparati.org), (11 settembre 2017) la ritiene non più adeguata, essendo divenute oramai le migrazioni non più un'emergenza, ma fattori che «esprimono la nuova “situazione costituzionale”», nella quale, superato lo spazio che divide l'Europa dall'Africa, la democrazia degli Stati europei sembra “africanizzarsi”, accettando nei suoi territori l'*Apartheid* come forma democratica fondata sullo sdoppiamento non dei poteri, ma dei soggetti e disciplinata da precise regole. Il discorso è senz'altro da approfondire, nella misura in cui individua uno scenario quantomeno tendenziale, ancorché l'obiettivo politico attuale (in Italia, ma condiviso dall'Unione) sembri, al contrario, evitare di dover gestire una democrazia di questa natura, intervenendo non solo sulla situazione in Libia, ma anche sui flussi dal Sud Africa verso la Libia, con accordi con le tribù africane. Nondimeno, sul versante interno, non v'è dubbio che le società europee sono effettivamente poste al bivio della c.d. «dissonanza cognitiva», descritta da L. Festinger e richiamata da Z. BAUMANN, *Stranieri alle porte*, Bari-Roma 2016, 70 ss., in questi termini: «Il conflitto tra la natura incondizionata della responsabilità morale e la sua negazione o sospensione nei confronti di determinati esseri umani (che pure sono oggetto naturale di tale responsabilità) produce inevitabilmente dissonanza cognitiva: uno stato della mente e della volontà molesto e nocivo, dovuto a una sconcertante ma irrisolvibile ambivalenza della percezione e del comportamento». Lo stratagemma più comune per attenuare questa «ambivalenza percettiva» consiste nel negare o sminuire la validità di una delle due percezioni contraddittorie, in una parola: «attribuire a chi è escluso dalla nostra responsabilità morale (altrimenti incondizionata) connotati tali da macchiarne e screditarne l'immagine», fino al punto di dissociare irrazionalmente la figura del migrante dal concetto persona umana. Di certo, al di là e prima del c.d. «conflitto fra civiltà» (P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta*, Milano 2000), l'immigrazione strutturale ci mette in crisi, poiché acutizza la sensazione di disagio derivante dal «conflitto dentro la civiltà», quella “occidentale” – ma per l'elaborazione di tale concetto in relazione alla più grande democrazia “non occidentale”, cfr. M.C. NUSSBAUM, *Lo scontro dentro le civiltà. Democrazia, radicalismo religioso e futuro dell'India*, Bologna 2009) – i cui esiti rimettono in gioco la nostra identità costituzionale. Non va peraltro dimenticato che una tale forma di conflitto sorge innanzitutto come potenziale lacerazione interna ad ogni persona, ma è proprio nella dinamica di gruppo – nel bene e nel male – che è facile ritrovare un potente narcotico del disagio interiore.

denza ed appartenenza alla comunità politica, non solo evitando automatismi nell'attribuzione della cittadinanza che prescindono dalla reale volontà dello straniero – o della sua famiglia di inserirsi fino in fondo in una comunità – ma avviando, al contempo, un serio dibattito sull'utilizzo di nuovi ed utili fattori valutativi del grado di inserimento sociale dei migranti, nei quali i doveri costituzionali non ricadano ancora una volta nell'«oblio» – o, all'opposto, siano utilizzati quali armi di ricatto o argomenti di retorica populista – ma siano invece considerati, ancorché paradossalmente, meccanismi essenziali di partecipazione e radicamento nella società<sup>57</sup>.

Ciò premesso, occorre peraltro decidere secondo quali modalità la residenza – che già nella sua etimologia latina (*residere*) indica la scelta di “trattenersi” e di “insistere” – rivela una volontà qualificata di appartenere ad una comunità politica. In termini generali, tale “qualificazione” potrebbe derivare non solo dalla residenza prolungata per un certo numero di anni, ma anche da specifici comportamenti, per così dire, “concludenti” sottesi da principi cardine della convivenza sociale, che possano essere utilmente valutati *insieme* alla residenza. Si pensi allo svolgimento del servizio civile nazionale, il cui accesso è oramai esteso a tutti gli stranieri regolarmente residenti, ma anche alla prestazione di altre attività socialmente utili, alla partecipazione volontaria ad esperienze di associazionismo sociale qualificato, alla scelta di far parte della protezione civile, della Croce Rossa, etc. Tali ipotesi potrebbero costituire indici variamente modulati di una partecipazione che è già condivisione e mutua creazione di regole ed identità, è già *insistenza* nel far parte di una comunità pure nella sua dimensione politica, cui si affianca quella dei diritti e dei doveri condivisi con i cittadini. A questo si aggiunge, ovviamente, il progressivo radicamento dei nuclei familiari e, per i minori, la frequenza della scuola.

In questa prospettiva trovano legittimazione e giustificazione le diverse ipotesi di *ius soli* temperato e, in particolar modo, il modello che valorizza il permesso di lungo soggiornante da parte dei genitori o la loro residenza nel territorio italiano per un periodo ragionevole di tempo: la seconda ipotesi potrebbe essere preferibile per evitare la spiacevole situazione del figlio di stranieri che risiedono da lungo tempo nel nostro Paese ma ai quali non viene accordato il permesso di lungo soggiornante in quanto non riescono a soddisfare il requisito

---

<sup>57</sup> In tema, E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, appunta severe critiche sul sostanziale «oblio dei doveri» costituzionali e sulla convinzione che la riflessione sui doveri di non cittadini «sia di scarso interesse». In effetti, la tematica dei doveri costituzionali non ha ricevuto, nella dottrina costituzionalistica, la stessa considerazione ed il medesimo approfondimento riservati ai diritti fondamentali. Fra i lavori più risalenti, sul tema in generale, non può che farsi riferimento a G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967. Più di recente, cfr. AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino 2007 (ma per il necessario tentativo di porre al centro la tematica dei doveri, sia pure in un orizzonte che trascende la dimensione nazionale, v. già A. SPADARO, *Dai diritti «individuali» ai doveri «globali». La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli 2005). Alla luce, poi, dei noti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di (sacro) dovere di difesa della Patria da parte degli apolidi (sent. n. 172/1999) e degli stranieri (sent. n. 119/2015, relativa al servizio civile nazionale), fra i doveri problematicamente riferibili agli stranieri – e meritevoli, sotto questo aspetto, di specifiche ricerche – risulta particolarmente interessante quello di fedeltà alla Repubblica, su cui v. L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984 e, più di recente, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013 (e la sua voce *Fedeltà alla Repubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. VI, Torino 2015, 177 ss. e spec. 203).

minimo economico necessario perché sia loro accordato il permesso di lungo soggiorno. Si aggiungano poi le forme ibride che consentono l'acquisto della cittadinanza attraverso la frequenza della scuola in minore età da parte di chi è nato nel territorio dello Stato da stranieri regolarmente residenti o vi ha fatto ingresso in tenera età, anche se in quest'ultimo caso l'individuazione di un crinale cronologico preciso può sembrare esercizio tendenzialmente arbitrario della discrezionalità legislativa<sup>58</sup>. Di certo, tali modelli temperati – integrati, come si suggeriva poc'anzi, da ulteriori indici attendibili di integrazione e di solidarietà – sembrano di gran lunga preferibili rispetto al c.d. *doppio ius soli* di matrice francese, la cui “staticità” lo rende, a nostro avviso, meno adeguato a gestire in modo armonico dinamiche migratorie strutturali.

Si potrebbe obiettare che tali strumenti sottendono una precisa concezione della cittadinanza intesa come fattore di inclusione e non già quale tappa finale riguardante stranieri già integrati. Tuttavia, rifuggendo tanto lo sterile buonismo quanto ogni posizione irrimediabilmente scettica, deve riconoscersi, al riguardo, che la cittadinanza implica un quadro di relazioni – non solo verticali, del singolo con lo Stato, ma anche orizzontali – e costituisce dunque fenomeno collettivo inevitabilmente *in fieri*. Del resto, in teoria, tutti potrebbero tradire il patto di fedeltà alla Repubblica, anche i cittadini con ascendenti italiani, che, in verità, solo un assunto alquanto fragile e stereotipato potrebbe considerare per definizione talmente “compenetrati” saldamente con i principi costituzionali da rendere fuori luogo qualsiasi ulteriore indagine su di essi. È vero, invece, che la condivisione dei principi costituzionali è piuttosto uno di quei presupposti che lo Stato costituzionale non può assicurare se non a costo di tradire i suoi stessi fondamenti liberal-democratici. Si tratta, allora, di individuare modalità più consone ad agevolare una civile convivenza inter-culturale, nel presupposto che la stessa differenza fra cittadini e stranieri, tendenzialmente neutra per il linguaggio giuridico, rischia di alimentare una dicotomia socialmente discriminante.

## **5. Il progetto di legge pendente al Senato ed i tre nuovi criteri di acquisto della cittadinanza: pregi, difetti e possibili sovrapposizioni**

In base al rapporto Censis “sicurezza e cittadinanza” del 2016, a gennaio dello stesso anno i minori stranieri residenti nel nostro Paese erano 1.065.811 di cui 748.000 nati in Italia e 317.000 nati all'estero. Fra questi, gli alunni stranieri che frequentano le scuole secondarie di primo e secondo grado erano 351.138 e non pochi presentavano un profondo disagio sociale, ripetendo talvolta uno o più anni del ciclo secondario. Tuttavia, più del 60% si iscriveva alle scuole di secondo grado (licei o istituti tecnici) ed era pure in crescita la percentuale di chi si immatricolava all'Università (a fronte, invece, di un *trend* inverso per i cittadini italiani).

---

<sup>58</sup> Secondo C. NARDOCCI, *Razza e etnia*, cit., 73, considerata l'evoluzione della cittadinanza «da *ethnic* in *civic* – ossia imperniata sulla netta separazione fra l'appartenenza di sangue e l'acquisizione dello *status* di cittadino», lo *status civitatis* «dovrebbe allora poggiare prevalentemente sul criterio del luogo territoriale di una nascita, lo *ius soli*», con l'ulteriore effetto di indebolire la connotazione identitaria della cittadinanza e di enfatizzare, invece, «il significato di vincolo politico e di solidarietà sociale».

Pure a fronte dell'evidente trasformazione della composizione sociale – basti ricordare che, sempre in base al Censis, «dal 2001 a oggi la popolazione è aumentata del 6,5%, raggiungendo gli attuali 60.666.000 abitanti: ma questa crescita è stata tutta determinata dalla componente straniera, che è quasi triplicata negli ultimi quindici anni (+274,7%)» – finora è stata assai lunga e senza esiti l'attesa di una nuova legge sullo *ius soli* e sullo *ius culturae*, aspetti fra loro strettamente intrecciati<sup>59</sup>.

Nel corso delle varie legislature si sono susseguiti diversi progetti di legge in materia di *ius soli*, mentre nell'attuale progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015 – e, nel momento in cui si scrive (giugno 2017) pendente al Senato (A.S. 2092) – sono confluiti diversi progetti tendenti ad ampliare le possibilità di accesso alla cittadinanza italiana dei minori stranieri nati o entrati in tenera età nel territorio dello Stato. In realtà, il progetto in questione – insieme ad altri nove – è stato a lungo oggetto di trattazione in Commissione Affari costituzionali (ed ivi oggetto di una pioggia di emendamenti), dove nella seduta del 14 Giugno 2017 si è preso atto dell'impossibilità di concludere i lavori con il conferimento del mandato alla relatrice in tempo utile per l'inizio dell'esame in Assemblea previsto per il giorno successivo. Non essendosi concluso l'esame in Commissione, nella prima seduta del *plenum* si è deciso di discutere il progetto nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati senza relazione, ai sensi dell'art. 44 del Regolamento.

Accanto a tale singolarità, la baruffa politica che ha caratterizzato l'avvio della discussione in Aula – con esponenti della Lega arrivati con violenza fino ai banchi del governo – conferma ancora una volta la volontà di dar corso ad una dura battaglia contro il progetto. Del resto, non va dimenticato che un'eventuale approvazione della proposta potrebbe avere, mediante la progressiva estensione dell'elettorato, riflessi politici non da poco proprio sul rendimento di partiti che oramai hanno fatto della lotta all'immigrazione la loro bandiera.

Ovviamente, anche altre ragioni possono interrompere l'*iter* del progetto, ove si consideri, più in generale, la delicatezza elettorale di una simile scelta, specie in periodi di crisi economica e di forti preoccupazioni per la sicurezza pubblica. Peraltro, il rischio di un nulla di fatto sembra progressivamente consolidarsi, al punto che, dopo il rinvio dell'esame in seguito alla pausa estiva, la mancanza dei numeri necessari ha determinato un arresto del procedimento: attualmente, la discussione del progetto non è neppure calendarizzata in Aula. Di certo, considerate le imminenti elezioni, è da escludere un'eventuale approvazione *con modifiche* al Senato, che significherebbe la precisa volontà di affossare completamente il progetto.

Sicché, per quanto utili integrazioni potrebbero derivare dagli ulteriori progetti in materia, la partita si gioca ora sul testo approvato dalla Camera dei deputati, che deve essere fino in fondo conosciuto ed analizzato quantomeno per capire a cosa si rinuncia in punto di diritti quando esigenze di consenso elettorale rischiano discutibilmente di fermare il necessario cammino di un Paese civile.

---

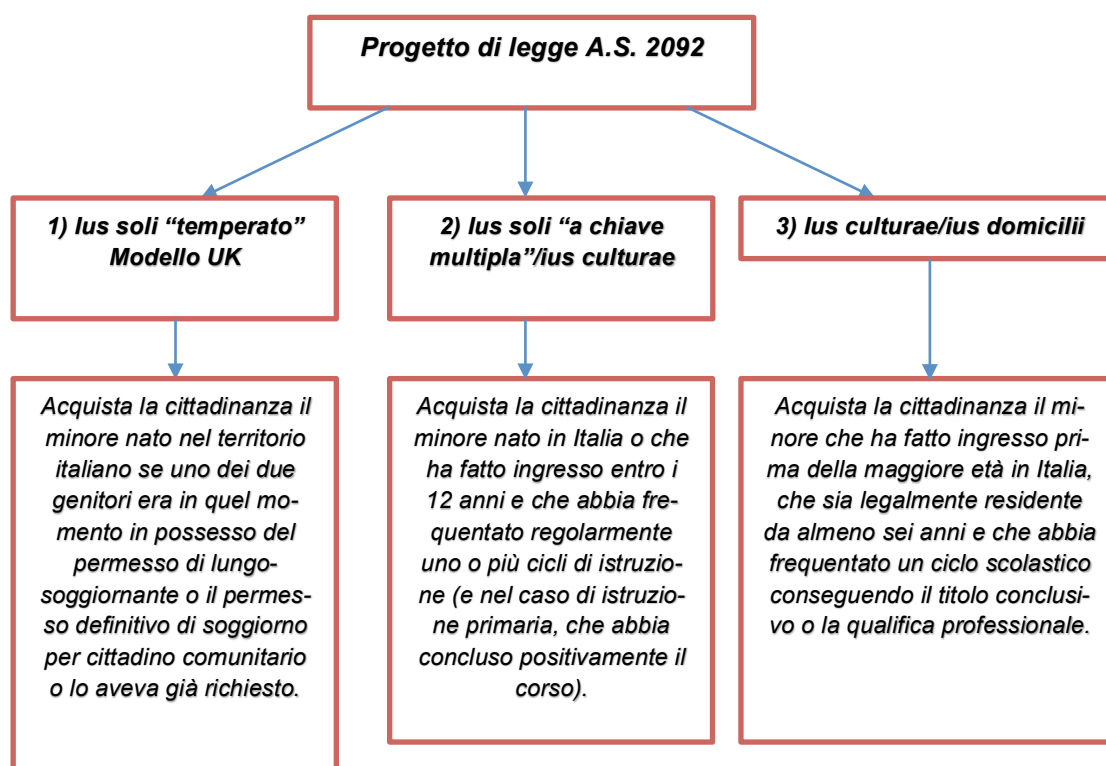
<sup>59</sup> Sui progetti legge in materia presentati nella precedente legislatura, cfr. V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91/1992*, in *Rass. parl.*, 1/2010, spec. 157 ss.; A. SCHILLACI, *La riforma della legge sulla cittadinanza*, in AA.VV., *Le nuove frontiere*, cit., spec. 338 ss.



Il progetto di legge introduce infatti tre innovativi criteri di acquisto della cittadinanza, non tutti, in verità, ricollegabili allo *ius soli*.

Segnatamente, il primo può essere ricondotto alla categoria dello *ius soli* “temperato”, in quanto alla nascita nel territorio deve aggiungersi anche il possesso di un permesso di lungo soggiornante di uno dei due genitori (o il permesso definitivo di soggiorno in caso di cittadini comunitari). Il secondo criterio, invece, può funzionare a geometria variabile. In particolare, alla frequenza di un ciclo scolastico deve aggiungersi la nascita nel territorio – ed in questo caso si individua un criterio di *ius soli* “a chiave multipla *uni-soggettiva*” – oppure l’ingresso nello Stato del minore entro i dodici anni. Il terzo criterio, invece, è del tutto sganciato dalla nascita dello straniero sul territorio italiano – e dunque dallo *ius soli* – fondandosi unicamente sul conseguimento di un titolo scolastico previa residenza legale per almeno sei anni.

Se nel complesso si afferma un avanzamento della c.d. “cittadinanza di residenza”, visto che in nessuno dei casi ivi previsti è possibile acquistare la cittadinanza senza un ragionevole legame realizzato anche attraverso la residenza, occorre comunque soffermarsi analiticamente sulle singole fattispecie, con l’aiuto di uno schema, anche al fine di individuare eventuali criticità.



l) In base al primo criterio – previsto dall’art. 1, che introduce una lettera *b-bis* all’art. 1, c. 1, della legge n. 91/1992 – acquista la cittadinanza italiana lo straniero nato nella Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia titolare di un permesso di lungo-soggiornante Ue<sup>60</sup>. Analogo diritto è riconosciuto al figlio di genitore straniero che, avendo maturato i requisiti per l’ottenimento di tale permesso, ne abbia comunque presentato richiesta prima della nascita del figlio e l’abbia ottenuto in seguito (art. 2). Se ne ha dunque, come già anticipato, che il legame genitoriale assume una funzione parzialmente diversa rispetto a quella svolta nello *ius sanguinis*, sebbene anche qui l’acquisto della cittadinanza da parte del figlio dipende pur sempre da una questione “di fortuna”. Comunque sia, tale modalità di acquisto è riconducibile alla prima delle due forme di *ius soli* “temperato” poc’anzi descritte e, in particolare, al modello esistente, fra l’altro, in Regno Unito.

La fattispecie si applica anche ai cittadini comunitari cui sia stato rilasciato, ai sensi dell’art. 14, l c., del D.Lgs. n. 30/2007, il permesso definitivo di soggiorno dopo cinque anni di residenza legale e continuativa nel territorio nazionale<sup>61</sup>, anche se, in teoria, gli stessi potrebbero acquistare al quarto anno di residenza la cittadinanza italiana e questa si comunicherebbe ai figli ex art. 14 della legge n. 91 del 1992. Sicché, la nuova disposizione sembra avere un senso laddove i cittadini comunitari non abbiano ancora richiesto il rilascio di tale permesso o intendano comunque far acquistare la cittadinanza italiana ai figli senza acquistarla a loro volta, per scelta o per impossibilità: si pensi ad eventuali discipline nazionali che non ammettano la doppia cittadinanza.

Va inoltre considerato che, ai fini dell’acquisto della cittadinanza *prima del compimento della maggiore età*, è richiesta una dichiarazione in tal senso da parte di un genitore o da chi abbia la responsabilità genitoriale del minore, secondo una scelta legislativa comprensibile, perché occorre adeguatamente valutare gli effetti “collaterali” dell’acquisto della cittadinanza italiana, come ad esempio l’eventuale perdita del Paese di appartenenza, in cui potrebbe non essere ammessa la doppia cittadinanza. Tuttavia, resta fermo che l’interessato può rinunciare alla cittadinanza entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, ma

---

<sup>60</sup> Com’è noto, il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo – previsto dall’art. 9 del T.U. immigrazione (D.Lgs. 286/1998) – può essere rilasciato solo in presenza di diversi requisiti. In particolare, possono richiederlo gli stranieri titolari da almeno 5 anni di un regolare permesso di soggiorno in corso di validità che: a) possano dimostrare la disponibilità di un reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale riferito ad una qualsiasi tipologia di contratto (determinato o indeterminato ed anche apprendistato) ed inoltre tale da soddisfare ulteriori requisiti qualora lo straniero richieda il ricongiungimento familiare; b) abbiano la disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall’Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; c) che abbiano superato un test di conoscenza della lingua italiana (non richiesto invece se l’interessato sia titolare della protezione internazionale). L’INPS, con circolare pubblicata il 31 dicembre 2015, ha comunicato l’importo annuo dell’assegno sociale aggiornato al 2016, pari ad euro 5.825 (euro 448,07 mensili per 13 mensilità) e rimasto invariato anche per il 2017.

<sup>61</sup> Va ricordato che la continuità del soggiorno non è pregiudicata da assenze che non superino complessivamente sei mesi l’anno, nonché da assenze di durata superiore per l’assolvimento di obblighi militari ovvero da assenze fino a dodici mesi consecutivi per motivi rilevanti, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un Paese terzo. Tuttavia, il diritto di soggiorno permanente si perde in ogni caso a seguito di assenze dal territorio nazionale di durata superiore a due anni consecutivi.

*solo se in possesso di un'altra cittadinanza*. Qualora invece non abbia già presentato richiesta per acquistarla, può farlo nello stesso termine. Infine, in mancanza di tale richiesta, allo scadere dei due anni dalla maggiore età si produce *ex lege* l'acquisto dello *status civitatis*<sup>62</sup>.

Si può ravvisare tuttavia l'esistenza di una profonda criticità della norma del progetto relativa a tale criterio di acquisto della cittadinanza *nella parte in cui non* consente che, una volta acquistato tale permesso da parte di un genitore, "tutti" i figli minori (o, comunque, non ultra-ventenni) possano acquistare la cittadinanza, compresi quelli nati quando tale permesso non era stato ancora ottenuto e nemmeno richiesto<sup>63</sup>. In assenza di tale possibilità, può aversi il singolare (ma concreto) caso di un genitore con più figli, uno solo dei quali capace di soddisfare i requisiti previsti per divenire cittadino in quanto nato dopo la richiesta del permesso di lungo soggiornante, a differenza degli altri, nati invece "prima" dell'ottenimento di quel permesso ed impossibilitati ad acquistare la cittadinanza per tale via. Addirittura, stando al progetto, il figlio di uno straniero che ha richiesto il permesso di lungo soggiornante dopo la nascita del minore (e magari lo ha ottenuto quando quest'ultimo non ha ancora iniziato la scuola dell'infanzia o quella elementare) viene irragionevolmente equiparato al figlio di straniero con permesso di breve durata: per entrambi dovrà farsi ricorso, come si dirà di qui a un momento, ad altri criteri previsti dallo stesso progetto. Né è risolutiva in tal senso la clausola di "rimessione in termini", di cui si dirà fra un momento.

Ovviamente, come ricordato, una siffatta modalità di acquisto della cittadinanza è maggiormente condizionata dai requisiti reddituali richiesti per l'ottenimento del permesso di lungo soggiornante, oltre a quelli relativi alla disponibilità di un alloggio adeguato ed al superamento del test di conoscenza della lingua italiana. Forse sarebbe stato preferibile integrarla con una condizione alternativa, ovvero, ad esempio, la residenza legale dei genitori per almeno sei anni nel territorio italiano (prima della nascita del figlio o entro sei anni da quest'ultima), fermo restando, comunque, che apolidi e rifugiati con cinque anni di residenza possono ottenere già la cittadinanza italiana e comunicarla, quindi, ai loro figli. Nondimeno, la soluzione adottata nel progetto appare nel complesso abbastanza equilibrata, perché valorizza adeguatamente indici ragionevoli di integrazione del contesto familiare. Sarebbe invece apparsa eccessivamente sbilanciata in avanti l'eventuale, diversa scelta di consentire l'acquisto della cittadinanza al minore straniero nato in Italia se figlio di stranieri in possesso di un "semplice" permesso di soggiorno.

**II)** In base al secondo criterio previsto dal progetto di legge qui commentato, acquista la cittadinanza il minore straniero *nato in Italia o che vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età* ed abbia «frequentato regolarmente» nel territorio nazio-

---

<sup>62</sup> Ovviamente, deve ritenersi che tale forma di acquisto automatico *ope legis* non operi laddove l'interessato abbia acquistato la cittadinanza entro la maggiore età e vi abbia successivamente rinunciato nei termini temporali previsti dal progetto.

<sup>63</sup> In questo caso, al momento rimarrebbe la soluzione prevista dalla norma dell'attuale legge sulla cittadinanza italiana che impone di attendere il compimento della maggiore età, ma che consente l'acquisto dello *status civitatis* solo in presenza di una residenza regolare, ininterrotta e *legale*. Rispetto a quest'ultima ipotesi, la nuova legge aumenta comunque a due anni dal compimento della maggiore età il termine per chiedere l'acquisto della cittadinanza.

nale e per almeno cinque anni uno o più cicli di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale<sup>64</sup>. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è anche necessaria la conclusione positiva di tale corso.

Qui possono scorgersi evidenti analogie con quanto, ad esempio, stabilito in Grecia dall'art. 1A, I c., del *Greek Citizenship Code*, in base al quale, previa dichiarazione congiunta e richiesta di registrazione da parte dei propri genitori, acquista la cittadinanza il figlio di stranieri che abbia completato con successo la frequenza di un ciclo scolastico per almeno sei anni in una scuola greca ed abbia risieduto «lawfully permanently». Vi sono tuttavia anche evidenti differenze, visto che, nel progetto di legge pendente al Senato, per tale forma di acquisto della cittadinanza italiana non si richiede che il minore abbia risieduto legalmente, quanto e unicamente che abbia frequentato regolarmente almeno un ciclo scolastico (oltre ad essere nato o entrato in Italia entro l'età di dodici anni). Tuttavia, si stabilisce che la domanda possa essere presentata entro la maggiore età unicamente da un genitore *legalmente residente* o da chi ne abbia la responsabilità genitoriale. Ora, non solo la lettera dell'articolo, ma anche l'interpretazione sistematica induce a ritenere che, in relazione a tale ipotesi, non solo non sia richiesto che il minore interessato sia in regola con il permesso di soggiorno – condizione invece espressamente prevista nell'articolo per la terza modalità di acquisto dello *status civitatis* – ma il requisito della regolarità deve essere soddisfatto dal genitore unicamente *nel momento in cui quest'ultimo presenti eventualmente la domanda per il figlio* e, dunque, non necessariamente anche prima o dopo. Peraltro, per presentare richiesta di cittadinanza dopo il raggiungimento della maggiore età, la norma non richiede particolari requisiti relativi alla *legalità* della residenza, per cui in questo specifico caso sembra consentito l'acquisto della cittadinanza da parte di uno straniero che soddisfi i requisiti scolastici previsti, *anche se figlio di genitori irregolari*. In definitiva, all'interessato può solo richiedersi la frequenza regolare di un ciclo scolastico, da intendersi come frequenza senza pause diverse da quelle ordinarie e fisiologiche, mentre la *residenza legale* si aggiunge come condizione solo laddove la richiesta sia presentata da parte di un genitore prima del raggiungimento della maggiore età del figlio.

In questo modo, per chi è nato in Italia da un genitore privo di un permesso di lungo soggiornante si possono immaginare due scenari: a) se almeno uno dei due genitori ha un permesso di soggiorno, il figlio potrà conseguire la cittadinanza dopo la conclusione positiva del ciclo scolastico di istruzione primaria, ovvero già a 10 anni, oppure, comunque, alla fine di un altro ciclo scolastico o ciclo di formazione professionale; b) se entrambi i genitori sono "irregolari", l'interessato dovrà richiedere la cittadinanza entro due anni dalla maggiore età dimostrando di aver frequentato regolarmente un ciclo scolastico (e con conclusione positiva nel caso del corso di istruzione primaria). Analoghe considerazioni possono estendersi all'ipotesi di un minore straniero non nato in Italia ma entrato entro il compimento del dodicesimo anno di età, per quanto chiaramente la conclusione del ciclo di istruzione primaria

---

<sup>64</sup> Art. 2, lett. d), che aggiunge all'art. 4, II c., della legge sulla cittadinanza italiana i commi 2-*bis* e 2-*ter*.

avverrà non prima dei diciassette anni e dunque in prossimità del raggiungimento della maggiore età. Si possono porre, ovviamente, difficoltà per il minore straniero di dimostrare la sua entrata in Italia prima dei dodici anni, qualora questa sia avvenuta in modo irregolare e a fronte delle attuali norme che non ne consentono l'iscrizione anagrafica, ma a ciò dovrebbe ovviarsi attraverso altre risultanze documentali, a partire dall'iscrizione al registro sanitario della popolazione temporaneamente residente fino alla documentazione che attesta la frequenza scolastica.

Non sembra invece condivisibile la critica secondo cui, in base a tale criterio, acquisterebbe la cittadinanza *iure culturae* lo straniero anche irregolare che non è nato e non ha risieduto nel territorio italiano, investendo «la scuola dell'utopico compito di formare un legame permanente tra i suoi alunni e la comunità nazionale»<sup>65</sup>. Da un lato, infatti, va ribadito che, fino ai diciotto anni, il minore può divenire per tale via cittadino italiano solo se la domanda viene presentata da un genitore straniero legalmente residente. Dall'altro lato, in assenza di una tale domanda, la cittadinanza può essere acquistata solo entro due anni dalla maggiore età, dunque dopo almeno sei anni dall'ingresso in Italia. Dunque, anche qui, si richiede una residenza per un periodo di tempo adeguato, ancorché non “legale”. Infine, la critica alla scelta di addossare alla scuola compiti eccessivi, per quanto colga alcuni aspetti delicati del problema, sembra provare troppo. Difatti, come già ricordato, a fronte di comunità di stranieri spesso molto chiuse ed autoreferenziali, la frequenza della scuola da parte dei minori può essere un elemento di apertura molto più efficace rispetto alla mera residenza, sia pure “legale”, della famiglia. Infine, non va dimenticato che tale criterio tiene opportunamente conto del fatto che il minore nasce in Italia o vi entra prima del compimento dell'età di dodici anni, ovvero in una fascia temporale in cui, anche nella prospettiva della sua comunità di origine, lo si può ancora considerare un minore, mentre, ad esempio, accade spesso che gli stranieri ultra-quattordicenni abbiano già superato, prima di lasciare la propria terra, il rito di iniziazione all'età adulta, con evidenti conseguenze sulla percezione di sé stessi e della realtà circostante.

III) Non a caso, il terzo criterio innovativo di acquisto della cittadinanza italiana riguarda il minore straniero che abbia fatto ingresso in Italia *prima della maggiore età*, per il quale si richiede non solo che abbia frequentato regolarmente un ciclo scolastico conseguendo il titolo conclusivo o una qualifica professionale, ma anche che sia *legalmente residente nel territorio italiano da almeno sei anni*.

Rispetto al secondo dei criteri analizzati, qui è evidente la presenza di una maggiore restrizione, comprensibilmente dovuta alle ragioni poc'anzi esposte ed alla natura sostanzialmente residuale – quasi da ultima *chance* – di tale criterio, che peraltro, integrando l'art. 9 della legge n. 91/1992, consente l'acquisto della cittadinanza tramite *concessione* con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del ministro

---

<sup>65</sup> S. MABELLINI, *Le nuove frontiere della cittadinanza o... una cittadinanza senza frontiere?*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 27 giugno 2017.

dell'Interno. È importante sottolinearlo, sia perché quest'ultima ipotesi può considerarsi di vera e propria *naturalizzazione* dello straniero, sia perché in alcune condizioni particolari potrebbero darsi sovrapposizioni con il secondo criterio di acquisto, come nel caso del minore straniero entrato in Italia a 12 anni che abbia frequentato positivamente un ciclo scolastico. Ora, al là di problemi evidenti di *drafting*, in questo caso è chiaro che il *favor* per chi soddisfa i requisiti di legge dovrebbe indurre a riportare l'ipotesi nel campo di applicazione del secondo criterio, visto che il terzo appare più problematico e meno inclusivo. Piuttosto, rimane problematica l'ipotesi dello straniero con disabilità psichica che, pur entrato in Italia prima della maggiore età e risiedendo legalmente nel territorio della Repubblica da almeno sei anni, incontra serie difficoltà a conseguire il titolo finale del corso di studi o di formazione professionale.

## 6. Rimessione in termini, agevolazioni e conoscenza dei propri diritti

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 3 del progetto, possono acquistare la cittadinanza italiana in base alle nuove modifiche anche gli stranieri che, prima della sua entrata in vigore, abbiano maturato i diritti previsti e non abbiano compiuto il ventesimo anno di età. Dunque, a tali soggetti risultano applicabili tutti i criteri previsti dal progetto, con le stesse modalità e limiti previsti dalle singole norme analizzate.

Il successivo art. 4 prevede poi una particolare forma di "rimessione in termini" per quanti, alla data di entrata in vigore della (futura?) legge, abbiano già superato i venti anni di età, che corrispondono al termine massimo entro il quale è possibile, secondo le modalità ordinarie previste dal progetto, presentare richiesta di cittadinanza. Tuttavia, tale possibilità è contemplata unicamente in relazione alla seconda fattispecie, ovvero alla condizione del minore straniero nato in Italia (o entratovi entro il compimento del dodicesimo anno di età) che abbia frequentato un percorso di istruzione o formazione professionale. L'interessato può presentare richiesta di acquisto della cittadinanza entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, ma a condizione che «abbia risieduto legalmente ed ininterrottamente negli ultimi cinque anni nel territorio nazionale». Quindi è da escludere che di questa "rimessione in termini" possa godere lo straniero irregolare ultra-ventenne.

Non solo: rimane comunque fuori dalla remissione in termini la condizione dello straniero nato in Italia da un genitore in possesso del permesso di lungo-soggiornante al momento della loro nascita, per quanto è probabile che nel frattempo proprio il genitore abbia acquistato la cittadinanza italiana e l'abbia trasmessa *iure communicatione* al figlio minore o quest'ultimo sia divenuto comunque cittadino italiano per altra via. Analogamente, la rimessione non opera per chi sia entrato nel territorio italiano prima della maggiore età ma dopo il compimento dei dodici anni ed abbia concluso positivamente un ciclo di istruzione o formazione professionale.

Per la rimessione in termini si prevede che l'ufficiale di stato civile, ricevuta la richiesta e verificata la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge, sospenda l'iscrizione e l'annotazione nei registri di stato civile e provveda a chiedere tempestivamente al Ministero dell'Interno il nulla osta relativo all'insussistenza di provvedimenti di diniego della cittadinan-

za *per motivi di sicurezza della Repubblica* ovvero di provvedimenti di espulsione o di allontanamento *per i medesimi motivi* adottati ai sensi della normativa vigente. Se ne ha, dunque, che in questo caso l'esistenza di un provvedimento di espulsione legato alla semplice mancanza di permesso di soggiorno – e non fondato su motivi di sicurezza – viene considerato non ostativo all'acquisto della cittadinanza per tale via e dovrebbe comunque ritenersi temporaneamente sospeso in attesa di definizione della richiesta di cittadinanza, che costituisce il *dies a quo* del termine di sei mesi entro il quale deve essere rilasciato il nulla osta (ovviamente, in presenza dei requisiti richiesti).

Più in generale, poi, manca una norma che possa consentire l'acquisto della cittadinanza ai figli ultraventenni di genitori stranieri che hanno presentato richiesta di acquisto o concessione della cittadinanza quando il figlio era ancora minorenne e che, a causa delle lungaggini burocratiche, non possono più acquistarla per "iuris communicatio"<sup>66</sup>.

Al di là della rimessione in termini, altre norme interessanti riguardano innanzitutto l'esonero dal pagamento del contributo di 200 euro previsto dalla normativa vigente (art. 9-*bis*) laddove le istanze o le dichiarazioni relative all'acquisto o riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza riguardino i minori (art. 1, c. 1, lett. *f*), nonché la soppressione del requisito della convivenza richiesto dalla legge del 1992 affinché i figli minori di straniero possano acquistare la cittadinanza in seguito all'acquisto o riacquisto della stessa da parte del genitore (art. 1, c. 1, lett. *g*), sempre che, come aggiunge il progetto, quest'ultimo non sia decaduto dalla responsabilità genitoriale.

A ciò si aggiunge l'obbligo per gli ufficiali di anagrafe di comunicare agli interessati, almeno sei mesi prima del compimento della maggiore età, la facoltà di acquisto della cittadinanza, con indicazione dei presupposti e delle modalità e a pena di sospensione dei termini di decadenza per la dichiarazione di elezione della cittadinanza<sup>67</sup>. In verità, analogo obbligo degli ufficiali di stato civile era già previsto dall'art. 33, c. 2, del D.L. 69/2013 (come modificato dalla legge di conversione n. 98/2013) – che risulta destinato ad essere abrogato in caso di approvazione definitiva del progetto – relativamente al caso, che permane nella legge n. 91/1992, di acquisto della cittadinanza al raggiungimento della maggiore età da parte dello straniero nato in Italia che abbia risieduto ininterrottamente per diciotto anni nel territorio dello Stato. Tuttavia, non si comprende perché tale obbligo venga ora esteso dal progetto (art. 1, lett. *h*) unicamente a due delle tre nuove fattispecie previste – la prima e la seconda – e non invece pure alla terza, rispetto alla quale dovrebbe valere analogo obbligo di comunicazione agli stranieri residenti entrati in Italia prima della maggiore età che stiano per concludere un ciclo di istruzione o di formazione professionale. Non solo, ma tale obbligo risulta singolarmente abrogato anche per l'ipotesi attualmente prevista dalla legge sulla cittadinanza. In tali casi, rimarrebbe tuttavia operante la norma, prevista nel progetto, che chiama i Comuni, in collaborazione con gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, a promuovere a favore di tutti i minori, nell'ambito delle proprie funzioni e senza nuovi o maggiori oneri a cari-

---

<sup>66</sup> Sul punto, v. già P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato*, cit., 28.

<sup>67</sup> Cfr. l'art. 1, lett. *h*), del progetto, che introduce l'art. 23 *bis* nella legge n. 91 del 1992 (e in particolare, per l'obbligo di comunicazione da parte dell'ufficiale di stato civile, il comma 5).

co della finanza pubblica, «iniziative di educazione alla conoscenza ed alla consapevolezza dei diritti e dei doveri legati alla cittadinanza e una giornata dedicata alla ufficializzazione dei nuovi cittadini».

Di particolare rilievo è poi la norma relativa alla possibilità per le persone sottoposte a tutela o ad amministrazione di sostegno di compiere gli atti finalizzati all'acquisto della cittadinanza, compresa la dichiarazione di volontà richiesta dalla legge. Si affronta così finalmente – peraltro in relazione a tutte le ipotesi di acquisto della cittadinanza previste dalla legge n. 91 (presenti e future) – un problema sul quale la giurisprudenza si era già pronunciata, riconoscendo non solo la possibilità che la relativa istanza sia presentata dal rispettivo tutore o amministratore di sostegno, ma ritenendo altresì che il soggetto debba considerarsi esonerato dalla prestazione del giuramento richiesta dalla legge quale condizione di efficacia del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza (art. 10, l. n. 91/1992). In senso adesivo alla giurisprudenza, nel progetto si stabilisce che per la persona interdetta gli atti siano compiuti dal tutore, previa autorizzazione del giudice tutelare, mentre nel caso di persona beneficiaria di amministrazione di sostegno, il giudice tutelare dispone se tali atti debbano essere compiuti dall'amministratore di sostegno o dal beneficiario con l'assistenza dell'amministratore di sostegno o se quest'ultimo «conservi per tali atti la capacità di agire». In ogni caso, ove gli atti siano compiuti da tutore o dall'amministratore di sostegno non si richiede il giuramento previsto dall'art. 10 della legge sulla cittadinanza<sup>68</sup>.

Infine, si integra opportunamente l'art. 6, c. 2, del T.U. sull'immigrazione, stabilendo che, oltre alle deroghe già previste<sup>69</sup>, anche per i provvedimenti inerenti agli atti di stato civile i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, del T.U. (permesso di soggiorno e carta di soggiorno) non devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati (art. 2, c. 3). Si tratta di una norma di estrema importanza, come dimostra non solo la ricordata sentenza n. 245 del 2011, in materia di diritto fondamentale al matrimonio degli stranieri irregolari, ma anche la gravità delle conseguenze cui darebbe luogo, ad esempio, l'impossibilità per lo straniero irregolare di registrare la nascita del proprio figlio, difficilmente compatibile con la garanzia del diritto al nome di ogni persona, non a caso associato dall'art. 22 della Costituzione alla cittadinanza ed alla capacità giuridica e dunque ricompreso nella fondamentale triade della dignità umana<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> La disposizione sul punto è destinata ad essere introdotta nell'art. 23 *bis*, c. 6, della legge sulla cittadinanza.

<sup>69</sup> Ovvero, per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie.

<sup>70</sup> Può qui ricordarsi che, in seno ai lavori dell'Assemblea Costituente, la prima delle tre Sottocommissioni costituite all'interno della Commissione dei 75 aveva inserito nella versione originaria dell'articolo soltanto il riferimento alla cittadinanza ed al nome (mentre la capacità giuridica fu introdotta dal Comitato di redazione). Non solo, ma mentre non si poteva essere privati della cittadinanza "per motivi politici", per il nome il divieto valeva per qualunque motivo, politico o meno: cfr. *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone-F. Palermo-F. Cosentino, Milano 1976, 87.



## **7. La conferma, mediante interpretazione autentica, del concetto di “residenza legale” e l’individuazione dei limiti temporali di allontanamento dal territorio italiano**

Il progetto di legge contiene poi ulteriori norme, di tipo interpretativo, particolarmente importanti.

Innanzitutto, si specifica che per residenza legale si intende quella in regola *con le norme sull’ingresso e sul soggiorno e con l’iscrizione anagrafica*. Questa norma – di rilievo essenziale, perché non solo funge da interpretazione autentica per l’intera legge sulla cittadinanza, ma viene direttamente inserita in tale disciplina – conferma la doppia scelta ermeneutica compiuta con il regolamento di attuazione della legge n. 91 del 1992, con tutti gli inconvenienti sopra segnalati in ordine all’iscrizione anagrafica. Di certo, però, da un lato, pure in caso di approvazione del progetto troverebbero applicazione le ricordate norme legislative del 2013 che consentono di ricostruire la residenza anche attraverso altri indici e documenti. Dall’altro lato, il progetto blocca i tentativi della giurisprudenza di merito di ridurre la “residenza legale” alla mera residenza effettiva. Non va peraltro dimenticato che le nuove modalità di acquisto della cittadinanza previste dal progetto di legge qui esaminato sdrammatizzano in parte il problema.

Sono poi egualmente interessanti talune puntualizzazioni contenute nel progetto che traducono in legge indicazioni provenienti da precedenti direttive ministeriali. Così, si stabilisce che ai fini del computo della residenza legale si considera come termine iniziale la data di rilascio del primo permesso di soggiorno, a condizione però – inciso assai discutibile – che «vi abbia fatto seguito l’iscrizione nell’anagrafe della popolazione residente». Al contrario, eventuali periodi di cancellazione anagrafica non pregiudicano la qualità di residente legale se ad esse segue la re-iscrizione nei registri, qualora il soggetto dimostri di aver continuato a risiedere in Italia anche in tali periodi. La norma sembra dunque punire lo straniero che al suo primo ingresso regolare non si sia iscritto nei registri, mentre in presenza di un’iscrizione iniziale è possibile in seguito sanare periodi di cancellazione.

Con ulteriori norme, anche queste assai puntuali, si offre la definizione di cosa debba intendersi per soggiorno o residenza *senza interruzioni* nel territorio italiano, stabilendosi che, nel periodo di volta in volta considerato, il tempo mediamente trascorso all’estero non deve superare i novanta giorni per anno, termine calcolato sul totale degli anni considerati. Inoltre, ciascuna assenza dal territorio italiano non superare i sei mesi consecutivi, salvo la necessità di adempiere ad obblighi militari o per gravi e documentati motivi di salute.

Infine, si stabilisce che, entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge, si provveda con regolamento «a riordinare e ad accorpate in un unico testo le disposizioni vigenti di natura regolamentare in materia di cittadinanza», previ pareri delle Commissioni parlamentari competenti e del Consiglio di Stato, da rendersi, rispettivamente entro quarantacinque e trenta giorni.

## 8. Analogie e differenze rispetto agli altri progetti di legge attualmente pendenti al Senato: panoramica e conclusioni.

Come già anticipato, insieme al progetto A.S. 2092, approvato dalla Camera oramai da più di un anno e mezzo, in Commissione Affari costituzionali del Senato sono stati discussi congiuntamente altri 9 progetti di legge, di cui si riporta per completezza una sintetica descrizione.

Il progetto S. 17 (*Marino*) introduce lo *ius soli* “puro” – attribuendo dunque la cittadinanza italiana a chiunque nasca nel territorio della Repubblica – ed abroga sia l’attuale forma “marginale” di *ius soli*, volto unicamente a contrastare l’insorgenza di condizioni di apolidia, sia l’art. 4, Il c., ovvero il meccanismo per cui lo straniero nato in Italia può acquistare la cittadinanza al raggiungimento della maggiore età se ha risieduto legalmente e senza interruzioni. Si prevede inoltre una peculiare forma “impropria” di *ius soli* “a chiave multipla *pluri-soggettiva*”, stabilendosi che la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell’interno, allo «straniero (non necessariamente nato in Italia) del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita e che risieda legalmente nel territorio della Repubblica da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall’articolo 4, comma 1, lettera c)».

Lo *ius soli* “puro” è previsto anche dal progetto S. 330 (*Casson e altri*), insieme a numerose agevolazioni che abbassano il numero di anni di residenza necessario per acquistare la cittadinanza, a condizione che si soddisfino i requisiti richiesti di adeguata conoscenza della lingua (livello A2), della vita civile italiana e dei principi fondamentali di storia e cultura italiana, di educazione civica e della Costituzione. Simili norme, volte a superare la regola dei dieci anni di residenza per gli stranieri extracomunitari, si ritrovano anche in numerosi, ulteriori progetti di legge, accomunati altresì dall’adozione di svariate forme di *ius soli* “temperato”.

Ad esempio, il progetto S. 202 (*De Petris e altri*), introduce, fra l’altro, sia il doppio *ius soli* che la possibilità di acquistare la cittadinanza da parte del soggetto nato nel territorio italiano da genitori stranieri di cui almeno uno sia legalmente soggiornante da almeno un anno. A ciò si aggiungono ulteriori forme di acquisto della cittadinanza slegate dalla nascita sul territorio, alcune delle quali collegate alla frequenza di un ciclo scolastico, mentre, in presenza dei requisiti di reddito, è previsto che lo straniero possa acquistare con cinque anni di residenza legale la cittadinanza italiana, su propria istanza, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del sindaco del comune di residenza. Gli anni si riducono a tre nel caso di cittadino comunitario e di straniero regolarmente soggiornante nel territorio della Repubblica a cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria o di apolide<sup>71</sup>. Negli ultimi due casi l’interessato non è tenuto a dimostrare la disponibilità del reddito.

---

<sup>71</sup> V., in senso analogo, anche il progetto S. 927 (*Giannini e altri*).

Abbastanza simile, ma in parte più restrittivo, il progetto S. 255 (*Di Biagio e altri*), che condiziona l'acquisto della cittadinanza tramite doppio *ius soli* al fatto che il genitore straniero, nato come il figlio in Italia, vi risieda legalmente, senza interruzioni, da almeno un anno. In alternativa, può acquistare la cittadinanza italiana chi sia nato nel territorio dello Stato da un genitore legalmente soggiornante da almeno cinque anni e tuttora residente in Italia<sup>72</sup>. Anche in questo caso si introducono ulteriori criteri di acquisto per lo straniero che nel territorio italiano durante la minore età e per chi frequenta un ciclo scolastico, insieme ad analoghe norme di agevolazione che abbassano il numero di anni di residenza necessari per acquistare la cittadinanza.

Del tutto peculiare, invece, il progetto S. 604 (*Giovanardi e altri*), che introduce una forma propria di *ius soli* "a chiave multipla *pluri-soggettiva*", stabilendo che può ottenere la cittadinanza italiana, a partire dalla data di iscrizione al primo anno di scuola dell'obbligo, chi nasce nel territorio nella Repubblica italiana da genitori cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea, dei quali, almeno uno sia residente legalmente da un anno in Italia, se dopo la nascita risiede legalmente in Italia. Ancora differente è la logica sottesa al progetto S. 967 (*Bianconi e altri*) – che introduce una forma di *ius soli* "a chiave multipla *uni-soggettiva*" – in base al quale lo straniero nato in Italia può divenire cittadino in due casi: a) se, al raggiungimento dei sedici anni, abbia risieduto legalmente senza interruzioni nel territorio della Repubblica; b) se, al raggiungimento della maggiore età, dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana e, a tale data, risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica.

Se i diversi progetti di legge fin qui sinteticamente analizzati dispongono misure sottese da un comune *favor* di maggiore inclusione per gli stranieri, un discorso a parte merita il progetto S. 2394 (*Consiglio*) che, in ordine all'acquisto della cittadinanza attraverso un periodo di residenza dello straniero, non riduce affatto la durata attualmente prevista, ma si preoccupa unicamente di specificare che l'apolide e lo straniero extracomunitario – legalmente residenti, rispettivamente, da cinque e dieci anni – possano acquistare la cittadinanza per naturalizzazione solo previo superamento di un «esame di naturalizzazione», finalizzato a verificare la conoscenza, da parte del richiedente la cittadinanza italiana, della lingua italiana e locale, dell'educazione civica, della storia, della cultura e delle tradizioni, nonché dei sistemi istituzionali nazionali e locali.

Nel complesso, alcune disposizioni di tali progetti – segnatamente, quelle relative alla possibilità per il soggetto nato in Italia da genitore straniero regolarmente soggiornante da alcuni anni (da uno a cinque, a seconda del progetto) – seguono e per alcuni aspetti migliorano in parte quanto disposto dal progetto A.S. 2092, aggiungendo inoltre importanti agevolazioni per l'acquisto della cittadinanza con un congruo numero di anni di residenza, dimezzato rispetto ai dieci attualmente previsti per gli stranieri extracomunitari. Il vero problema, come già segnalato, è costituito dai tempi oramai ristretti, che rendono assai pericolosa la

---

<sup>72</sup> Tali modalità di acquisto della cittadinanza si ripresentano, in termini identici o analoghi, nei progetti S. 271 (*Manconi e altri*) e S. 927 (*Giannini e altri*).

fusione di progetti o l'approvazione di emendamenti al testo già approvato dalla Camera. Qui, più che in altre occasioni, è urgente dare avvio alla riforma già deliberata da un ramo del Parlamento, per evitare che la montagna partorisca un topolino (o non partorisca affatto).

È pur vero che l'attuale testo del progetto A.S. 2092 affronta solo una parte dei problemi riguardanti le modalità di acquisto della cittadinanza italiana: basti pensare alle perduranti criticità relative ai meccanismi di "naturalizzazione" per residenza, compresa la durata eccessiva del procedimento amministrativo di concessione della cittadinanza. Realisticamente, poi, proprio un regime maggiormente inclusivo di *ius soli* dovrebbe in futuro ancor più rendere evidente l'urgenza di mettere mano in senso restrittivo alle condizioni di trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* ed alla possibilità, attualmente illimitata, di mantenere una doppia cittadinanza al fine di contenere eventuali abusi delle norme in materia<sup>73</sup>. Infine, più in generale, andrebbero colte e sviluppate le importanti indicazioni che provengono dalla stessa giurisprudenza costituzionale, più d'una volta attenta a valorizzare modalità alternative ed evolutive di costruzione della "Patria" in tempo di migrazioni sistemiche, cogliendo il ruolo essenziale della partecipazione solidale alla vita della società. Si pensi all'accesso degli stranieri al servizio civile nazionale ed al lavoro come strumento di integrazione dignitaria nella comunità<sup>74</sup>.

Se appaiono ben chiari i limiti della classe politica, attuale e pregressa, nell'affrontare i formidabili problemi posti da una rivisitazione organica della legge sulla cittadinanza, nondimeno è pure evidente che l'articolato già approvato dalla Camera dei Deputati – in parte debitore di soluzioni avanzate nelle precedenti legislature – utilizza indici non irragionevoli di integrazione per l'acquisto della cittadinanza italiana. Non mancano, lo si è visto, criticità, ma nel complesso appare più equilibrato il bilanciamento fra l'esigenza di maggiore inclusione, quale prospettiva ineludibile della convivenza civile, e la necessità di impedire facili strumentalizzazioni dello *status civitatis*. Del resto, l'ottimo è nemico del bene, specie se il primo si

---

<sup>73</sup> Si potrebbe, ad esempio, prevedere la possibilità di mantenere la doppia cittadinanza per i soggetti in possesso dello *status civitatis* di un altro Stato-membro dell'Unione Europea, stabilendosi invece la perdita della cittadinanza italiana qualora, entro un certo termine dall'acquisto, non si rinunci all'altra cittadinanza. In alternativa, potrebbero stabilirsi due *step*: il primo consentirebbe l'acquisto di una prima forma embrionale di cittadinanza, legata all'accesso, nelle medesime condizioni dei cittadini, a tutti i diritti, compresi quelli sociali e ad eccezione del diritto di voto a livello nazionale. Per il secondo *step*, invece, si dovrebbe richiedere la rinuncia alla cittadinanza originaria al fine di acquisire la titolarità anche della restante parte di diritti. Ovviamente, dovrebbe essere consentita la deroga a tale regola per tutti i casi in cui la rinuncia alla propria cittadinanza di origine non sia possibile o non possa essere ragionevolmente richiesta, come peraltro stabilito dagli artt. 15 e 16 della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 (ancorché non ancora ratificata dall'Italia): lo ricorda da ultimo V. LIPPOLIS, *Il significato*, cit., 159 s.

<sup>74</sup> A tali questioni si aggiunge poi l'auspicabile superamento delle incongruenze attualmente esistenti nell'accesso dei non cittadini – in specie: di buona parte degli stranieri extracomunitari – al pubblico impiego. In tema, per opportuni approfondimenti, sia consentito rinviare al nostro *Stranieri e pubblico impiego: prime considerazioni*, in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli 2016, 329 ss.

Il punto decisivo, com'è stato notato, è «rendere palese un atteggiamento di apertura da parte dello Stato e accentuare la non riducibilità dello stato sociale a una connotazione assistenziale, ove gli individui, titolari di diritti, ne "attendono", quali soggetti passivi, il riconoscimento e la concretizzazione»: così V. MARCENÒ-F. PARUZZO, «Non c'è lavoro per tutti». *Una politica di coesione sociale attraverso il pubblico impiego*, in AA.VV., *Diritti uguali per tutti?*, cit., 243.

palesa di volta in volta irrealizzabile ed il secondo, invece, potrebbe essere ora a portata di mano.