

CAPITOLO 3

DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

1. IL DIRITTO DI REGISTRAZIONE E CITTADINANZA



18. Alla luce dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.9 e in riferimento alle proprie precedenti Raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 29), il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

- (a) adottare misure per prevenire l'apolidia e assicurare l'efficace applicazione della legge che disciplina l'acquisizione della cittadinanza italiana alla nascita per i minorenni altrimenti apolidi;
- (b) adottare disposizioni legislative per migliorare le procedure di determinazione dell'apolidia in conformità con gli standard internazionali;
- (c) riavviare gli incontri del gruppo di lavoro sullo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti e adottare misure per migliorare la situazione dei minorenni privi di documenti o apolidi appartenenti a queste comunità;
- (d) prendere in considerazione l'opportunità di ratificare la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 18

In Italia, l'**acquisizione della cittadinanza** è attualmente regolamentata dalla Legge 91 del 5 febbraio 1992¹, ai sensi della quale acquistano di diritto alla nascita la cittadinanza italiana coloro i cui genitori (anche soltanto uno dei due) siano cittadini italiani (c.d. modalità di acquisizione *iure sanguinis*). La Legge 91/1992 prevede alcune salvaguardie contro l'apolidia, garantendo l'acquisto della cittadinanza alla nascita per coloro che nascano in Italia da genitori apolidi o da genitori che siano impossibilitati a trasmettere la propria cittadi-

nanza². Tuttavia, i figli di genitori apolidi acquisiscono la cittadinanza alla nascita esclusivamente se questi hanno ottenuto formale riconoscimento dello **status** di apolide, diversamente ne ereditano la condizione di apolidia. La cittadinanza italiana viene acquisita alla nascita anche dai figli di ignoti trovati nel territorio della Repubblica³. Per quanto riguarda i **minorenni di origine straniera nati in Italia**, secondo le norme attualmente vigenti, possono divenire cittadini italiani coloro che vi abbiano risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarino, entro un anno dal compimento del diciottesimo compleanno, di voler acquistare la cittadinanza. Sebbene negli ultimi venti anni sia cresciuto il numero dei minorenni di origine straniera nati in Italia, passati dai 4.832 del 2001 ai 62.944 del 2019⁴, e vi sia stata una forte pressione da parte dei diretti interessati e del mondo dell'associazionismo a favore di una riforma della Legge 91/1992, tutti i tentativi di riforma si sono arenati e si anche è assistito a un progressivo irrigidimento delle misure applicabili, prima con la Legge 94/2009⁵ "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", e più recentemente con il DL 113/2018 convertito dalla Legge 132/2018 c.d. "Decreto Sicurezza". A tal proposito si segnala in particolare l'introduzione con la Legge 94/2009 del pagamento di un contributo di 200 euro per le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza.

Inoltre, sempre in riferimento alla Legge 94/2009, che ha introdotto il reato d'ingresso e soggiorno irregolare e successivo obbligo di denuncia per i pubblici ufficiali incaricati di pubblico servizio, è emerso il rischio di mancata registrazione alla nascita per i minorenni nati in Italia da genitori privi di permesso di soggiorno. Nonostante la Circolare esplicativa n. 19/2009 del Ministero dell'Interno, nonché la successiva Legge 67/2014 che ha depenalizzato il reato autorizzando il Governo a convertire la fattispecie in una sanzione

² *Ibidem*, art. 1(1-b).

³ *Ibidem*, art. 1(2).

⁴ Demo ISTAT e "Natalità e fecondità della popolazione residente", ISTAT, luglio 2020.

⁵ Legge 94 del 15 luglio 2009, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

¹ Legge 91 del 5 febbraio 1992, "Nuove norme sulla cittadinanza".





amministrativa, la Legge 94/2009 continua a essere in vigore, rischiando di indurre in errore genitori in posizione irregolare, portandoli così a non provvedere alla registrazione alla nascita dei figli, per paura di essere identificati.

Nel 2018, con l'**emanazione del c.d. Decreto Sicurezza**⁶, sono state modificate alcune norme applicabili in materia di cittadinanza: il raddoppio dei termini per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione, portati da 24 a 48 mesi; un aumento della spesa per la domanda di acquisto della cittadinanza, innalzata da 200 a 250 euro; la possibilità di revoca della cittadinanza a seguito di gravi reati perseguibili penalmente. Lo schema di decreto **Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale**⁷ mira a modificare gran parte delle misure relative alla protezione umanitaria e all'accoglienza, mentre rispetto alle modifiche sulla cittadinanza interviene con la sola modifica del termine per la valutazione delle domande per l'acquisto della cittadinanza, che passa dai 48 mesi previsti dal decreto sicurezza a 36 mesi. Si tratta di una diminuzione di un anno, che tuttavia risulta superiore ai 24 mesi previsti prima del decreto sicurezza. In tal senso si evidenzia come tempistiche di attesa troppo prolungate costituiscano un limite alla possibilità per i minorenni figli di immigrati regolari di rientrare nei termini utili per l'acquisto della cittadinanza alla minore età attraverso trasmissione familiare⁸.

Solo nel 2013, con il **Decreto del Fare**⁹ (DL 69/2013), si sono evidenziati alcuni progressi, in particolare a favore dei minorenni nati in Italia. La misura di semplificazione ha infatti previsto che ai fini dell'acquisizione non siano imputabili al diretto interessato eventuali inadempienze riconducibili ai genitori o alla Pubblica Amministrazione. L'interessato può dunque dimostrare il possesso dei requisiti necessari con ogni altra documentazione idonea ad attestare la presenza del soggetto in Italia sin dalla nascita e l'inserimento dello stesso nel tessuto socio-culturale. Inoltre gli Ufficiali di Stato civile, nei sei mesi precedenti il compimento dei diciotto anni, devono comunicare all'interessato che, entro il termine di un anno, può presentare la dichiarazione di voler acquisire la cittadinanza. In mancanza di tale comunicazione, il diritto può essere esercitato anche dopo lo scadere del termine di un anno. Negli anni sono stati presentati in Parlamento diversi **progetti di legge volti a riformare le condizioni di acquisto della cittadinanza**, ma solo nel 2015 si arriva a un testo approvato da una sola delle due Camere. Il 13 ottobre 2015 viene infatti approvato, in prima lettura alla Camera, un testo unificato¹⁰. Tuttavia dopo oltre due anni di attesa per il passaggio all'altro ramo del Parlamento, l'iter si è fermato in Senato in seconda lettura¹¹ in prossimità della fine della XVII Legislatura.

⁶ Decreto-legge 113 del 4 ottobre 2018, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata". Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate. Convertito in Legge 132 del 1 dicembre 2018.

⁷ "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifica agli articoli 131-bis e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento e di contrasto all'utilizzo distorto del web", approvato in Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2020

⁸ Legge 91 del 5 febbraio 1992, art. 14.

⁹ Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (G.U. n. 194 del 20 agosto 2013 – Suppl. Ordinario n. 63) sono state convertite in Legge (Legge 98 del 9 agosto 2013) le misure di semplificazione degli adempimenti procedurali relativi all'acquisto della cittadinanza italiana da parte dello straniero nato in Italia, contenute nel cosiddetto "Decreto del Fare" (DL 69 del 21 giugno 2013).

¹⁰ Il riferimento è alla Proposta di legge di iniziativa popolare C.9 "Modifiche alla Legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza" discussa congiuntamente alle proposte C.200, C.250, C.273, C.274, C.349, C.369, C.404, C.463, C.494, C.525, C.604, C.606, C.647, C.707, C.794, C.836, C.886, C.945, C.1204, C.1269, C.1443, C.2376, C.2495, C.2794, C.3264, e poi trasmessa al Senato con numerazione S.2092 "Modifiche alla Legge 5 febbraio 1992, n. 91 e altre disposizioni in materia di cittadinanza".

¹¹ Atto Senato S.2092 "Modifiche alla Legge 5 febbraio 1992, n. 91 e altre disposizioni in materia di cittadinanza".



Nel mentre, nel 2016 veniva approvata la **Legge 12 del 20 gennaio 2016**¹² che sanciva il c.d. *ius soli sportivo*, permettendo il tesseramento dei minorenni stranieri residenti in Italia (almeno da quando hanno compiuto 10 anni) nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva.

Rispetto all'**apolidia** va ricordato il divieto di nuova apolidia¹³, previsto nella Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, a cui l'Italia ha aderito con Legge 162 del 29 settembre 2015.

L'obbligo degli Stati di prevenire l'apolidia infantile e di affrontare i casi di apolidia già esistenti derivano da vincoli internazionali ed europei richiamati anche dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che impegna i Governi ad assicurare un'identità legale a tutti, a partire dalla registrazione alla nascita (Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.9). In tal senso si evidenzia che l'Italia ha ratificato la CRC (Legge 176/1991), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (Legge 881/1977), la Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi del 1954 (Legge 306/1962) e la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961 (Legge 162/2015), che vincolano gli Stati parte a tutelare i minorenni apolidi e a facilitare la loro naturalizzazione, ma non ha invece ancora ratificato la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997, che mira a facilitare l'acquisizione della nazionalità e a limitarne la perdita.

L'Italia è tra i Paesi europei che hanno procedure di determinazione dell'apolidia anche se in mancanza di una normativa organica in materia che regoli gli aspetti delle due procedure esistenti: una per via amministrativa e una per via giudiziale. Tali procedure, tuttavia, risentono di alcune criticità strutturali, con la conseguenza che un numero molto limitato di persone apolidi residenti in Italia è stato effettivamente e formalmente riconosciuto come tale¹⁴. Ad esempio, i mi-

norenni apolidi non riconosciuti possono essere iscritti alla scuola dell'obbligo ma, senza un documento che ne attesti la cittadinanza (come il passaporto), possono incontrare difficoltà nel sostenere gli esami finali e nel ricevere le relative certificazioni, di conseguenza rischiano di non essere in grado di provare il proprio grado d'istruzione e continuare gli studi. In Italia vi è inoltre un rischio riconosciuto di apolidia tra le persone appartenenti alla minoranza Rom¹⁵. Negli ultimi anni si è tentato sia di riformare la Legge 91/92 sulla cittadinanza con proposte che ampliassero la platea dei fruitori, sia di riformare la procedura amministrativa di riconoscimento dello status di apolidia tramite proposte in linea con le garanzie e gli standard fissati a livello internazionale. Tuttavia sia le prime che le seconde non hanno concluso l'iter legislativo.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Governo** di impedire la trasmissione dell'apolidia alle generazioni successive, attraverso l'effettiva applicazione delle disposizioni volte a prevenire l'apolidia alla nascita, contenute nella Legge 91/1992; di promuovere iniziative di informazione e sensibilizzazione relative al diritto alla registrazione alla nascita indipendentemente dallo status giuridico e amministrativo dei genitori.
2. Al **Parlamento** di prevedere una riforma che faciliti l'acquisto della cittadinanza italiana per i minorenni di origine straniera; di procedere entro il termine dell'attuale Legislatura alla ratifica della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997; di approvare una legge organica sull'apolidia, incluse disposizioni legislative volte a migliorare le procedure di determinazione dell'apolidia in conformità con gli standard internazionali.

12 La Legge 12 del 20 gennaio 2016, "Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva".

13 Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, art. 8.

14 Tavolo apolidia (ottobre 2017), Raccomandazioni del tavolo di lavoro sull'apolidia, sulla protezione degli apolidi e sulla riduzione dell'apolidia in Italia.

15 A seguito dello smembramento della Jugoslavia, negli anni '90, numerosi discendenti di famiglie Rom, provenienti dall'ex-Jugoslavia e ora presenti in Italia, risultano privi sia di una cittadinanza attuale, sia di un riconoscimento di apolidia.