



Capitolo III

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

L'art. 7 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza garantisce al minorenni il diritto di essere registrato immediatamente al momento della sua nascita, il diritto a un nome ed alla acquisizione della cittadinanza. Lo Stato parte ha il dovere di rispettare, proteggere e realizzare il diritto del minorenni a preservare la propria identità, la sua cittadinanza, il suo nome e le sue relazioni familiari.

In Italia, l'acquisto della cittadinanza è disciplinato dalla **Legge 91/1992**, che all'art.1, c.1, lett.a) dispone che è cittadino italiano il figlio di padre o madre italiana. È

anche cittadino italiano dalla nascita chi è nato nel territorio della Repubblica, ma soltanto se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono (art.1, c. 1, lett.b). Infine, è considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza (art. 1, c.2).

Rispetto ai precedenti Rapporti CRC, in cui si era già sottolineata la necessità di adeguare la normativa vigente alle attuali esigenze sociali, invitando il Parlamento ad approvare una legge di riforma della Legge 91/1992 che faciliti l'acquisto della cittadinanza italiana per i minorenni di origine straniera, purtroppo, non si riscontrano novità di rilievo.

Il minorenni straniero o apolide, nato in Italia, può diventare cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, ma soltanto se ha risieduto stabilmente in Italia senza interruzioni dalla nascita.

La dichiarazione di volontà deve essere resa dall'interessato all'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di residenza. Il decreto del "FARE"¹ ha semplificato le procedure di riconoscimento della cittadinanza, prevedendo per i nati in Italia da genitori stranieri che gli Ufficiali di Stato Civile siano tenuti al compimento del diciottesimo anno di età a comunicare all'interessato la possibilità di esercitare il diritto. L'interessato inoltre può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni documentazione idonea ad attestare la sua presenza in Italia sin dalla nascita ed il suo inserimento nel tessuto socio-culturale².

I minorenni che non sono nati in Italia, invece, per poter acquistare la cittadinanza italiana devono essere in possesso dei più rigidi e stringenti requisiti per la naturalizzazione³.

Eppure, sono quasi 900.000 i ragazzi e le ragazze che,

¹ Decreto Legge 69/2013 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia".

² Si segnala sul punto la recente decisione del Tribunale di Roma, <https://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-di-roma-ordinanza-del-6-giugno-2023/>

³ Il cd. "Decreto Sicurezza" (D.L. 113/2018, convertito in Legge 132/2018), ha inserito, oltre al requisito dei 10 anni di residenza ininterrotta in Italia, per gli stranieri extra UE, anche la adeguata conoscenza della lingua italiana non inferiore al livello B1; vanno anche ricordati i requisiti relativi al reddito ed all'assenza di precedenti penali e di pericolosità sociale.



pur avendo frequentato i cicli di istruzione previsti dal sistema scolastico e vivendo in Italia da anni, studiando e lavorando nel nostro Paese, non riescono ad ottenere celermente la cittadinanza italiana⁴, con la conseguenza di non poter circolare liberamente nell'Unione Europea per motivi di lavoro e di studio, non avere diritto di elettorato attivo e passivo, o la possibilità di partecipare ad alcuni concorsi pubblici. In base ai dati raccolti dall'Ufficio di Statistica presso il Ministero dell'Istruzione, nell'anno scolastico 2020/2021⁵, frequentavano le scuole italiane 865.388 studenti con cittadinanza non italiana, pari al 10,3% del totale della popolazione scolastica. La percentuale dei nati in Italia sul totale delle studentesse e degli studenti di origine migratoria, nell'a.s. 2020/2021, è arrivata al 66,7%.

Negli scorsi rapporti, si è documentato il percorso travagliato seguito dai vari disegni di legge, con i quali si è tentato di rendere più adeguata ai tempi la normativa e più agevole per i minorenni stranieri diventare cittadini italiani⁶. **Nella nuova legislatura sono già stati presentati alcuni disegni di legge⁷**, che ripropongono, seppure con alcune modifiche, il cosiddetto *ius scholae*, prevedendo quindi che acquisti la cittadinanza italiana il minorenni di origine straniera, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, che risieda legalmente in Italia, che abbia frequentato per almeno cinque anni la scuola in Italia. Al momento della stesura del presente Rapporto non è iniziato l'esame di alcuna proposta, nonostante si tratti di una riforma che garantirebbe pieno accesso ai diritti ai minorenni cresciuti in Italia, permettendo loro

di valorizzare il loro potenziale e di sentirsi parte integrante della società.

Permangono, rispetto al precedente Rapporto CRC, **le criticità relative alla condizione degli apolidi**. L'Italia ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954 con la Legge 306/1962, ed ha aderito con Legge 162/2015 alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia ed è tra i pochi Paesi europei ad avere procedure di determinazione dell'apolidia.

Tuttavia non esiste una normativa organica che disciplini le due procedure previste per ottenere lo status di apolide (per via amministrativa e per via giudiziale). Si tratta di procedure lunghe e poco conosciute, con la conseguenza che pochissimi, tra quelli che potrebbero ottenerlo, ottengono lo status di apolide (propedeutico al successivo ottenimento della cittadinanza italiana). Rimane fermo il rischio riconosciuto di incremento dei casi di apolidia tra le persone appartenenti alla minoranza Rom, arrivate per lo più tra gli anni ottanta e novanta, durante la disgregazione della Jugoslavia, prive di cittadinanza e di dichiarazione di apolidia. I bambini nati da genitori apolidi non riconosciuti, infatti, non ottengono, alla nascita, né la cittadinanza italiana, né quella dei genitori poiché ne sono loro stessi privi.

La promozione, da parte del Governo, di iniziative volte ad ottimizzare l'effettiva applicazione delle disposizioni della Legge 91/1992, dirette a prevenire l'apolidia della nascita, ed alla informazione e sensibilizzazione sul diritto alla registrazione alla nascita indipendentemente dallo status giuridico e amministrativo dei

⁴ Il D.L. 130/2020 (art. 4, co. 5-7), ha stabilito in massimo trentasei mesi il termine ultimo per le domande di cittadinanza presentate a partire dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto; dagli originali 24 mesi, il termine era stato portato a 48 dal D.L. 113/2018, che ha anche aumentato a 250,00 euro il contributo da versare al momento della presentazione della domanda.

⁵ <https://www.miur.gov.it/-/scuola-pubblicati-i-dati-sugli-studenti-con-cittadinanza-non-italiana-aumentano-i-nati-in-italia-sono-il-66-7-cala-il-totale-generale>

⁶ Nella XVII legislatura, la Camera aveva approvato, il 13 ottobre 2015, il testo unificato di 25 proposte di legge, prevedendo nuove ipotesi di acquisizione della cittadinanza, essenzialmente da parte di minori (Atto Senato S.2092 "Modifiche alla Legge 5 febbraio 1992, n. 91 e altre disposizioni in materia di cittadinanza"). Il provvedimento non fu esaminato dal Senato, a causa dello scioglimento delle Camere. Nella XVIII legislatura, la I Commissione permanente Affari Costituzionali della Camera dei Deputati ha elaborato un testo unificato (Atto Camera C.105 "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza" <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=105&se=&tipo=>), che prevedeva di riconoscere la cittadinanza ai minorenni stranieri che avessero frequentato le scuole italiane per almeno cinque anni, ma l'iter del provvedimento non si è concluso a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

⁷ Nella XIX Legislatura si segnalano i seguenti disegni di legge che si occupano specificamente di minorenni, anche se al momento della stesura del presente Rapporto, non è stato avviato l'esame di nessuno di essi: C.314 - Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza; S.70 - Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza; C.255 - Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza; S.20 - Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza; C.617 - Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza.



genitori, è un atto necessario per ridurre il rischio di trasmissione dello status di apolide alle generazioni successive.

Altra questione, su cui si è già sollecitato nei precedenti Rapporti CRC l'intervento del Parlamento, è quella dell'**acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero adottato a seguito di adozione internazionale**. L'acquisto non avviene in automatico dopo le verifiche da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali ai sensi della Legge di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993, ma è necessario l'ordine di trascrizione della sentenza straniera nei registri dello stato civile da parte del Tribunale per i Minorenni⁸. Questo comporta un significativo allungamento dei tempi, anche un anno dall'ingresso in Italia, periodo nel quale la persona di minore età risulta assimilabile al minore in affidamento, con evidente limitazione della responsabilità genitoriale; in caso di fallimento adottivo, anche entro l'anno dall'ingresso in famiglia, la persona di minore età si trova sostanzialmente in stato di abbandono in Italia senza averne ancora acquistato la cittadinanza.

Infine, è necessario segnalare le problematiche inerenti alla **trascrizione degli atti di nascita di minorenni nati all'estero con maternità surrogata o con tecniche di procreazione assistita eterologa**⁹.

Il Ministero dell'Interno, il 19 gennaio 2023, in una circolare diretta ai Prefetti¹⁰, in seguito alla sentenza del-

la Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 38162 del 30 dicembre 2022¹¹, ed in assenza di una normativa specifica in materia, pure sollecitata dalla Corte Costituzionale¹², ha invitato dette Autorità, mediante comunicazione da inviare anche ai Sindaci, ad astenersi dal procedere alle trascrizioni dei certificati dei figli di due padri nati all'estero con maternità surrogata. In seguito a detta circolare, si sono riscontrati numerosi casi di impugnazioni di atti di nascita di figli di coppie omogenitoriali, da parte delle Procure, anche a distanza di anni dalla trascrizione, con il rischio di disomogeneità di decisioni sul territorio nazionale e, soprattutto, di minorenni che si vedano privati di un genitore legale e del cognome con cui erano stati registrati.

Un'opportunità, per superare l'inerzia del legislatore nazionale, avrebbe potuto essere offerta dall'adesione alla "Proposta di Regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione"¹³, su cui si era espresa favorevolmente l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza¹⁴, che ha sottolineato nel suo intervento che "deve essere garantita la circolazione dei diritti dei minorenni, in particolare quelli ad avere una famiglia, un'identità e a non essere discriminati per le condizioni dei genitori o per la loro nascita".

La proposta di regolamento è stata ritenuta non ri-

⁸ Art. 34, co. 3 Legge 184/83 così come modificata dalla Legge 476/98 di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993. In merito a questo argomento, e ai ritardi, da parte di alcuni Tribunali, nelle trascrizioni, si veda oltre il Capitolo V, paragrafo "Adozioni nazionali e internazionali".

⁹ Si veda la recente decisione della CEDU - caso C. v. Italia (ric. 47196/21) - che ha ritenuto sussistere la violazione dell'art. 8 CEDU nel caso di rifiuto, da parte delle Autorità, di rapido riconoscimento del legame di filiazione tra un minore nato all'estero con la tecnica della maternità surrogata ed il genitore biologico (nel caso in esame si trattava di coppia eterosessuale, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-226391>

¹⁰ <https://dait.interno.gov.it/documenti/circ-dait-003-servde-mo-19-01-2023.pdf>

¹¹ https://aldricus.giustizia.it/wp-content/uploads/2023/01/SEZ.-UN.-Maternita-surrogata-anonimizzata.rev_.pdf

¹² https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2021:33

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0695&from=EN>; Nella relazione alla proposta si legge che essa "si prefigge l'obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e degli altri diritti dei figli in situazioni transfrontaliere, compresi il diritto all'identità, alla non discriminazione, alla vita privata e alla vita familiare, i diritti di successione e il diritto agli alimenti in un altro Stato membro, considerando preminente l'interesse superiore del minore. In linea con questo obiettivo, le conclusioni del Consiglio relative alla strategia dell'UE sui diritti dei minori sottolineano che i diritti dei minori sono universali, che ogni minore gode degli stessi diritti senza discriminazioni di alcun tipo e che l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente in tutte le azioni relative ai minori, siano esse intraprese da autorità pubbliche o da istituzioni private".

¹⁴ <https://www.garanteinfanzia.org/certificato-europeo-di-filiazione-garlati-e-uno-strumento-la-tutela-dei-diritti-dei-minorenni-0>



spettosa dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, dalla Commissione politiche dell'Unione Europea del Senato¹⁵.

Si rende quindi necessario un intervento legislativo diretto a colmare il vuoto di tutela degli interessi dei minorenni, in particolare di quelli nati con maternità surrogata, garantendo il riconoscimento della filiazione in sé e di tutti i diritti da essa derivanti a prescindere dal luogo e dalle modalità con cui lo status di figlio sia stato formato, prevenendo qualsiasi forma di discriminazione in capo ai minorenni a causa delle scelte dei propri genitori, siano essi biologici, sociali o d'intenzione.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Parlamento** 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;
2. Al **Parlamento** di approvare una legge di riforma della Legge 91/1992 che faciliti l'acquisto della cittadinanza italiana per i minorenni di origine straniera; di procedere alla ratifica della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997;
3. Al **Parlamento** di approvare una modifica della Legge 184/1983 che permetta al minorenne di origine straniera adottato di acquistare la cittadinanza italiana a seguito dell'autorizzazione all'ingresso in Italia da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁵ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1372325.pdf>