

7 • 1 • 2025



**CITTADINANZA E IUS SCHOLAE:  
UNA QUESTIONE COSTITUZIONALE**

ELEONORA IANNARIO

**NAD**  
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

**Saggi**

# CITTADINANZA E *IUS SCHOLAE*: UNA QUESTIONE COSTITUZIONALE

## CITIZENSHIP AND *IUS SCHOLAE*: A CONSTITUTIONAL ISSUE

*Eleonora Iannario* \*

### ABSTRACT

[It.] Il presente contributo approfondisce le proposte di riforma in materia di cittadinanza italiana che sono nuovamente tornate al centro del dibattito politico per consentire un approdo giuridico esauriente verso la piena integrazione di individui di origine straniera nella comunità politica italiana. Si analizzano dunque alcuni aspetti degli interventi legislativi discussi e approvati nell'ultimo decennio, soprattutto in riferimento allo *ius scholae* che indica l'acquisizione della cittadinanza dopo il completamento di un ciclo di studio o di percorsi formativi equivalenti. L'obiettivo è quello di illustrare i benefici sostanziali che fortificherebbero l'istituto della cittadinanza nell'ordinamento italiano qualora si pervenisse all'incorporazione definitiva dei requisiti legati alla formazione e scolarizzazione degli stranieri all'interno della legge sulla cittadinanza.

**Parole chiave:** Cittadinanza – *ius scholae* – proposte di riforma – diritti degli stranieri – integrazione

[Eng.] The article delves into the reform proposals on Italian citizenship, which have once again become the focus of political debate, to enable a comprehensive legal pathway towards the full integration of individuals of foreign origin into the Italian political community. The paper analyzes certain aspects of legislative interventions discussed and approved in the past decade, particularly in relation to the *ius scholae*, which refers to the acquisition of citizenship after the completion of a cycle of studies or equivalent educational pathways. The objective is to highlight the substantial benefits that would strengthen the institution of citizenship within the Italian legal system should the definitive incorporation of educational and schooling requirements for foreigners be included in the Italian nationality law.

**Keywords:** Citizenship – *ius scholae* – Reform proposals – Rights of foreigners – Integration

\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi della Tuscia (<https://ror.org/03svwq685>). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Il presente articolo rappresenta un prodotto della ricerca dal titolo "Il diritto allo studio tra cittadinanza italiana e straniera con specifico riguardo alla formazione post-lauream" (nell'ambito del progetto D.M. 737/2021) portata avanti dall'autore sotto la supervisione del responsabile scientifico, il Prof. Alessandro Sterpa presso l'Università degli Studi della Tuscia. Responsabile del controllo editoriale: Christian Mosquera.



SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il fenomeno migratorio e la cittadinanza. 2.1. Definizione dei requisiti di attribuzione della cittadinanza all'interno dell'Unione europea. 3. La disciplina della cittadinanza nel nostro ordinamento. 3.1. Acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero. 3.2. Inasprimento dei requisiti di cittadinanza. 4. Un primo tentativo di inserire elementi di *ius culturae*. 5. Le proposte della XVIII legislatura. 6. Linee di riforma della legge sulla cittadinanza italiana nella XIX legislatura. 7. Riflessioni conclusive.



*«Vi sarà una sola legge per il nativo  
e per lo straniero che risiede presso di voi».*  
Esodo 12, 49

## 1. PREMESSA

Il concetto di *ius scholae* è stato introdotto nel 2022 per indicare una proposta di legge discussa alla Camera dei deputati, ma non giunta ad approvazione<sup>1</sup>, volta a concedere la cittadinanza della Repubblica italiana ai minori stranieri che avessero terminato un ciclo di studi in Italia.

Detta proposta, tuttavia, si è arenata con l'avvio della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2022 e, in particolare, con l'inizio della XIX legislatura, circostanza che, come noto, comporta la decadenza di tutti i disegni di legge depositati, salvo alcune eccezioni, quali le proposte di iniziativa popolare, i decreti-legge in fase di conversione e le leggi rinviare alle Camere dal Presidente della Repubblica.

Va sottolineato che la proposta di riforma del 2022 non rappresenta il primo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza italiana, finalizzato a estendere lo *status civitatis* anche ai figli di cittadini stranieri nati e cresciuti in Italia. Precisamente a partire dalla XVII legislatura – allorché si è cominciato a parlare per la prima volta di *ius culturae*<sup>2</sup> – ogni proposta di rinnovamento della legge sulla cittadinanza risalente al 1992 ha cercato di orientarsi verso tali modifiche, senza però conseguire i risultati attesi.

A due anni di distanza, l'annosa e spinosa questione della riforma della legge sulla cittadinanza italiana è nuovamente tornata al centro del dibattito politico del Paese. Infatti, lo scorso agosto il Vicepresidente del Consiglio dei ministri Antonio Tajani è intervenuto sul tema sostenendo la necessità di aggiornare i criteri per ottenere la cittadinanza e di introdurre un'ulteriore fattispecie che potesse contemplare il «sacrosanto»<sup>3</sup> diritto di divenire cittadino italiano grazie alla formazione e allo studio. Pertanto, con l'appoggio di Noi moderati<sup>4</sup>, il Vicepresidente del Consiglio dei ministri si è posto l'obiettivo di rinnovare il

<sup>1</sup> Si esaminerà questa proposta di legge all'interno del paragrafo 5.

<sup>2</sup> Ci si riferisce al diritto di acquisire la cittadinanza italiana a seguito dell'ottenimento di un titolo di studio rilasciato da istituti scolastici appartenenti al sistema di istruzione nazionale oppure successivamente al conseguimento di una qualifica professionale al termine di un percorso di formazione triennale o quadriennale. Si rimanda al Ddl n. 2092 del 2015, art. 1 (*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*), comma 1, pt. d) che dispone l'aggiunta all'articolo 4, dopo il comma 2, della l. n. 91/1992 del c. 2-*bis* e 2-*ter*.

<sup>3</sup> T. Ciriaco, Tajani: «Svegliamoci, il mondo è cambiato. Il Paese è maturo per lo *Ius scholae*», in *la Repubblica*, 21 agosto 2024.

<sup>4</sup> Si rimanda a M. Morsa, *Ius scholae, sì di Tajani scuote la maggioranza e manda un messaggio a moderati italiani ed europei*, in *Euronews*, 27 agosto 2024.

quadro normativo vigente, sebbene Fratelli d'Italia e Lega si siano subito mostrati contrari<sup>5</sup>. Viceversa, l'ipotesi di *ius scholae* è stata accolta favorevolmente dal Partito democratico, Alleanza Verdi-Sinistra, Azione, Italia Viva e Movimento 5 stelle, che si è opposto però allo *ius soli*<sup>6</sup>.

Dunque il 28 agosto 2024, Carlo Calenda ha proposto una revisione dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, per introdurre la possibilità di acquisizione della cittadinanza italiana da parte di un minore straniero nato in Italia se qui abbia frequentato almeno 10 anni di scuola, quindi dopo aver completato con successo le scuole elementari e assolto all'obbligo scolastico<sup>7</sup>. Concretamente, il progetto di Azione è stato indirizzato a ridurre di 2 anni il periodo che un minore nato sul suolo italiano dovrebbe attendere per richiedere la cittadinanza della Repubblica<sup>8</sup>. A ben vedere, detta proposta ha ripreso quella – contenuta all'interno del *Piano immigrazione* pubblicato da Azione a novembre 2022 – che è stata elaborata in occasione delle elezioni del 25 settembre 2022, ma con requisiti più stringenti. Infatti, Azione e Italia Viva, all'epoca alleati, avevano proposto nel programma elettorale di estendere la cittadinanza italiana a tutti gli studenti stranieri che avessero frequentato in Italia per almeno 5 anni un percorso di formazione o che avessero svolto e completato gli studi universitari nel Paese. Pertanto, risulta evidente che l'emendamento annunciato nel 2024 sul tema della concessione della cittadinanza ai figli di immigrati nati, cresciuti e/o residenti stabilmente sul suolo italiano, abbia previsto requisiti meno rigidi rispetto a quelli presentati due anni prima.

Recentemente, tuttavia, l'Aula della Camera ha bocciato gli emendamenti delle opposizioni sulle modifiche alla legge 91/1992<sup>9</sup>, compreso quello di Azione. La votazione si è svolta a scrutinio palese e i 169 “no”, insieme ai 3 astenuti, sono prevalsi sui 126 “sì”. Anche Forza Italia ha votato contro, nonostante l'iniziale apertura di Tajani a una riforma in tal senso<sup>10</sup>.

Queste vicende contribuiscono a far percepire ogni disegno di legge che include lo *ius scholae* tra i criteri di ottenimento della cittadinanza italiana come un “Ddl fantasma”<sup>11</sup>. Infatti, ad oggi risultano depositate in Parlamento ben 31 proposte di legge con lo scopo di rivedere le norme in vigore in materia<sup>12</sup>. La maggior parte di queste, ovverosia 25, sono state firmate da esponenti del centrosinistra, invece

<sup>5</sup> Significativa la differente posizione dei due Vicepremier sottolineata da E. Patta, *Oltre lo ius scholae, la strategia di Tajani per occupare il centro politico*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 agosto 2024. Da un lato, Salvini ha annunciato che «il tema della cittadinanza non è nel programma di governo, la legge che c'è funziona benissimo», dall'altro lato, Tajani si è detto favorevole all'inclusione e all'estensione dei diritti facendosi ritrarre mentre teneva in braccio una bambina adottata dallo Zambia.

<sup>6</sup> C. Bozza, *Ius Scholae, chi è a favore e chi è contrario. La spinta di Forza Italia, l'asse con centrosinistra e cattolici (e il no di Lega e FdI)*, in *Corriere della sera*, 22 agosto 2024; M. Morsa, *Ius scholae, sì di Tajani scuote la maggioranza e manda un messaggio a moderati italiani ed europei*, cit.

<sup>7</sup> Nella Repubblica italiana la scuola dell'obbligo dura 10 anni, dai 6 ai 16 anni di età e comprende gli 8 anni del primo ciclo di istruzione e i primi 2 anni del secondo ciclo (secondo la Legge 296 del 2006), che possono essere frequentati nella scuola secondaria di secondo grado statale o nei percorsi di istruzione e formazione professionale regionale.

<sup>8</sup> C. Canepa, F. Gonzato, *Azione ha cambiato idea sullo ius scholae?*, in *pagella politica*, 29 agosto 2024.

<sup>9</sup> Tra i quali gli emendamenti presentati dal PD sullo *ius soli* temperato e sullo *ius scholae* a 5 anni o quello di +Europa che ha riproposto il referendum sulla cittadinanza.

<sup>10</sup> Redazione Avvenire, *Montecitorio. L'aula boccia l'emendamento di Azione sullo Ius scholae, no anche da Fi*, in *Avvenire*, 11 settembre 2024.

<sup>11</sup> Si v. *Lo Ius scholae e le altre leggi “fuori dai radar”*, in *Openpolis*, 19 settembre 2024.

<sup>12</sup> *Inter alia*, si v. Pdl Orfini, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (314), presentata in data 13 ottobre 2022; Pdl Porta, Di Sanzo, Carè, Toni Ricciardi, *Modifiche agli articoli 1 e 17 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di attribuzione della cittadinanza alle donne che l'hanno perduta a seguito del matrimonio con uno straniero e ai loro discendenti nonché di riacquisto della cittadinanza* (523), presentata in data 7 novembre 2022; Ddl d'iniziativa del senatore Menia, *Disposizioni per la riapertura del termine per il riacquisto della cittadinanza italiana, nonché modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di ricostruzione e acquisto della stessa* (752), presentato in data 7 giugno 2023; Pdl Boschi, Faraone, Gadda, Giachetti, Del Barba, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (2023), presentata in data 23 agosto 2024; Pdl Richetti ed altri, *Modifiche all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana ai minori stranieri nati in*

solo 6 sono state presentate dalla maggioranza di centrodestra ma nessuna ha effettivamente superato il vaglio delle Camere<sup>13</sup>.

Ad ogni modo, sono da tenere in considerazione le conseguenze scaturite dal dibattito politico nato ad agosto 2024 sul tema dell'estensione della cittadinanza italiana ai cittadini stranieri nati e cresciuti in Italia. Infatti, il dibattito estivo ha riacceso le speranze di molti fautori della riforma della legge sulla cittadinanza, tanto che all'inizio di settembre un gruppo di promotori formato da associazioni, personalità politiche e giuristi si è mobilitato per avanzare una richiesta di referendum che mira all'abrogazione parziale dell'articolo 9 della legge 91/1992. Per l'appunto, ai sensi degli articoli 7 e 27 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il 4 settembre 2024 è stata depositata presso la cancelleria della Corte Suprema di Cassazione la dichiarazione resa da diciannove cittadini italiani di voler promuovere la raccolta di almeno 500.000 firme di elettori necessarie per una richiesta di referendum abrogativo ex articolo 75 della Costituzione italiana<sup>14</sup> volta principalmente a ridurre da 10 a 5 anni il termine di residenza legale e ininterrotta sul territorio della Repubblica italiana che il cittadino non europeo deve attualmente dimostrare per ottenere lo *status civitatis* italiano<sup>15</sup>. Il referendum avrebbe dovuto raccogliere 500.000 firme di elettori italiani entro il 30 settembre 2024 e sin da subito ha potuto beneficiare di un ampio supporto<sup>16</sup>, infatti alla scadenza del termine di raccolta sono state registrate ben 637.487 firme<sup>17</sup>. Un successo inaspettato della mobilitazione sul referendum<sup>18</sup> in sole tre settimane che ha reso chiaro come la riforma della legge 91/1992 fosse una questione percepita come urgente e su cui il Parlamento non si esprimeva da tempo. Sulla base di una eventuale riduzione degli anni di residenza prescritti al fine di ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 9 della suddetta legge, i figli minori di genitori stranieri potrebbero ottenere la cittadinanza automaticamente dopo un lasso di tempo di residenza in Italia inferiore a quello sinora previsto, ma resterebbero immutati gli altri requisiti fissati dalla normativa vigente e dalla giurisprudenza, ovverosia il possesso di adeguate risorse finanziarie, il rispetto degli obblighi tributari, l'assenza di cause ostative connesse alla sicurezza del Paese, nonché la padronanza della lingua italiana.

*Italia* (2028), presentata in data 11 settembre 2024; Pdl Bakkali ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (2032), presentata in data 12 settembre 2024. Da ultimo, Pdl Barelli ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di trasmissione e acquisto della cittadinanza* (2080), presentata in data 9 ottobre 2024.

<sup>13</sup> *Lo Ius scholae e le altre leggi "fuori dai radar"*, cit.

<sup>14</sup> Richiesta di referendum abrogativo (24A04663) pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 208 del 5 settembre 2024 e il giorno dopo, 6 settembre 2024, è stata messa a disposizione online la piattaforma di raccolta firme per il referendum. Il quesito in particolare recita: «Volete voi abrogare l'art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione"; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: "f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.", della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza"?».

<sup>15</sup> Attualmente la Legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, art. 9, comma 1, lettera f), prevede che la concessione della cittadinanza italiana ai cittadini extra UE avvenga dopo una residenza di 10 anni in Italia. Tra le motivazioni del quesito c'è l'obiettivo di promuovere il "ritorno al termine di 5 anni di soggiorno legale ininterrotto in Italia ai fini della presentazione della domanda di concessione della cittadinanza da parte dei maggiorenni". Si tratta di un termine previsto in molti altri Stati membri dell'Unione e la legislazione italiana lo prevedeva fino al 1992.

<sup>16</sup> I. Traboni, *L'iniziativa. Boom di firme per il referendum sulla cittadinanza*, in *Avvenire*, 20 settembre 2024.

<sup>17</sup> Si v. Ministero della Giustizia, *Referendum e iniziative popolari*, per informazioni approfondite sul computo delle firme, sulle statistiche per regioni e sulla distribuzione anagrafica degli elettori.

<sup>18</sup> Tanto che in dottrina c'è chi si è interrogato sin da subito sulla facilità con la quale la raccolta online delle firme si è verificata per mezzo dell'identità digitale. Secondo A. Sterpa, *L'abuso di referendum e i suoi rischi*, in *il Giornale*, 2 ottobre 2024, la possibilità di raccogliere così tante firme in poche ore pone una serie di questioni i cui effetti sono da tenere in considerazione: prima di tutto l'effetto della moltiplicazione dei quesiti contemporanei; poi la «bulimia referendaria» che potrebbe portare a numerose sottoscrizioni le quali, anche se non si tradurranno tutte in consultazioni referendarie, si potranno ritenere un «plebiscito di fatto» permanente nel dibattito politico.



Un'ulteriore riforma della normativa sulla cittadinanza è stata approvata il 28 marzo 2025 dal Consiglio dei Ministri attraverso l'adozione del cd. "pacchetto cittadinanza" su proposta del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per rafforzare il vincolo sostanziale che lega il cittadino residente all'estero all'Italia. Più concretamente, il decreto-legge<sup>19</sup> limita il riconoscimento automatico della cittadinanza italiana agli italo-discendenti entro la seconda generazione. Le successive modifiche impongono il mantenimento di rapporti concreti con l'Italia e centralizzano le procedure presso il MAECI. La riforma mira a contrastare le irregolarità e vuole rendere più efficienti i servizi consolari, infatti essa si accompagna a interventi di modernizzazione amministrativa e potenziamento dei servizi diplomatici all'estero.

Vieppiù, la sfida sulla cittadinanza si articolerà prossimamente su un duplice piano: *in primis* sul piano della partecipazione attraverso il referendum abrogativo lanciato da +Europa<sup>20</sup> e che si svolgerà l'8 e il 9 giugno 2025, dal momento che esso ha superato<sup>21</sup> il controllo di conformità della Corte di Cassazione e poi il giudizio di ammissibilità della Consulta<sup>22</sup>; parallelamente, nelle aule parlamentari dove si stanno fronteggiando differenti proposte di legge sullo *ius scholae* e sullo *ius soli*. Più nel dettaglio, il Partito democratico ha depositato lo scorso settembre una proposta di legge<sup>23</sup> alla Camera al fine di riformare i criteri per ottenere la cittadinanza, come ha annunciato la deputata Ouidad Bakkali, la quale in passato si è trovata in prima persona a verificare il funzionamento della legislazione sulla cittadinanza italiana. Tale p.d.l. prevede l'inserimento tra i criteri di ottenimento della cittadinanza del principio dello *ius soli*, richiedendo 1 anno di residenza legale per uno dei due genitori, e dello *ius scholae* per i bambini che siano arrivati in Italia entro i 12 anni di età e che ivi abbiano frequentato la scuola per almeno 5 anni. Quindi in questo computo viene inclusa anche la scuola dell'infanzia e scendono da 10 a 5 gli anni richiesti di residenza legale e ininterrotta<sup>24</sup>.

Le proposte di riforma avanzate in questi ultimi mesi potrebbero avere dei risvolti cruciali se concludessero il loro *iter*, considerando che al 1° gennaio 2025 la popolazione residente nella Repubblica italiana era pari a 58.934.000 persone, delle quali 5.422.000 con cittadinanza straniera, peraltro in aumento di 169.000 unità (+3,2%) rispetto all'anno precedente<sup>25</sup>. Inoltre, sono molti gli studenti stranieri iscritti presso le scuole italiane, infatti, in base alla ricostruzione dell'Ufficio Statistica del Ministero dell'Istruzione e del Merito, nelle scuole italiane si registrano 914.860 alunni con cittadinanza non italiana, che rappresentano l'11,2% della popolazione scolastica<sup>26</sup>. In aggiunta, nel corso dell'anno scolastico 2022/2023 si è notato un incremento del numero totale di bambini con cittadinanza non italiana

<sup>19</sup> Decreto-legge del 28 marzo 2025, n. 36, *Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza* (G.U. n. 73 del 28/03/2025).

<sup>20</sup> GU Serie Generale n. 208 del 5 settembre 2024: il domicilio dei promotori è «presso la sede di +Europa».

<sup>21</sup> L'Ufficio centrale per il referendum istituito presso la Corte di Cassazione effettua un primo vaglio di conformità delle richieste referendarie alle regole poste dalla legge 352/1970, ovvero sia un computo delle firme dei cittadini elettori, la verifica della loro regolarità, nonché la natura dell'atto oggetto della richiesta. Conclusa questa fase di controllo dinanzi alla Corte di Cassazione, il quesito è sottoposto al giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 75 comma 2 Cost. e in base ad una serie di pronunce della Corte cost. a partire dalla sent. 16/1978.

<sup>22</sup> Comunicato ufficiale della Corte costituzionale, 20 gennaio 2025, con cui ha dichiarato ammissibili 5 referendum: "cittadinanza, jobs act, indennità di licenziamento nelle piccole imprese, contratti di lavoro a termine, responsabilità solidale del committente negli appalti".

<sup>23</sup> La Pdl verrà analizzata nel dettaglio all'interno del paragrafo 6. *Linee di riforma della legge sulla cittadinanza italiana nella XIX legislatura*.

<sup>24</sup> *Sfida sui diritti, il Pd spinge sullo ius scholae dalla materna*, in ANSA, 23 settembre 2024.

<sup>25</sup> Secondo i dati Istat: *Inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto*, in *Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Prof. Francesco Maria Chelli*, 1 aprile 2025.

<sup>26</sup> Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ufficio di statistica, *Gli alunni con cittadinanza non italiana A.S. 2022/2023*, report di agosto 2024, dati aggiornati al 31 agosto 2023.

presenti nelle scuole nazionali, pari a ben 42.500 individui<sup>27</sup>, dopo la diminuzione del 2020/2021. Dunque il problema di concedere o meno lo status di cittadino a questi soggetti è diventato in Italia certamente un tema emergente ma anche uno dei terreni di confronto culturale e politico più spinosi e controversi, principalmente da quando la penisola da terra di esodo si è trasformata in patria di lavoro e di vita per milioni di stranieri.

## 2. IL FENOMENO MIGRATORIO E LA CITTADINANZA

Il continuo flusso migratorio che dagli inizi del XXI secolo ha interessato in maniera esponenziale l'Unione europea e le molteplici sfide culturali, economiche, sociali e politiche che ne scaturiscono gettano nuova luce sul significato della cittadinanza e sulla sua capacità di fungere da strumento di integrazione<sup>28</sup>. In questo contesto, la cittadinanza vede la sua unitarietà spaccarsi poiché scalpellata da svariate istanze sovranazionali e multiculturali<sup>29</sup>, raffigurando essa un concetto nato agli albori del costituzionalismo moderno come indicatore dell'appartenenza alla collettività statale e, allo stesso tempo, di esclusione dell'altro, dell'estraneo, non inglobato nel sistema di condivisione valoriale e storica<sup>30</sup>. Lo *status civitatis*, dalla duplice natura inclusiva ed esclusiva<sup>31</sup>, oggi, nell'ordinamento giuridico italiano sembrerebbe esprimersi soprattutto nella sua valenza esclusiva, esacerbando le sue contraddizioni intrinseche e costituendo un elemento di forte disuguaglianza giuridica<sup>32</sup>, in quanto coloro che sono esclusi dal vincolo di cittadinanza restano stranieri. Infatti, sotto il profilo giuridico-formale, la legge definisce lo status di cittadino, differenziandolo dallo status di straniero e attribuendo a questa condizione un insieme di diritti e doveri stabiliti da un ordinamento giuridico sulla base delle esigenze storiche del momento<sup>33</sup>. Ad esempio, nella formulazione tedesca

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Sebbene parte della dottrina ritenga il concetto di cittadinanza ormai superato, *ex multis*, L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, 1994, 263 ss., che affronta il tema della differenza tra diritti del cittadino e universalità dei diritti fondamentali della persona. Si v. anche: Y. Harpaz, *Strategic Dual Citizenship: Global Dynamics of Supply and Demand*, in R. Baubök, M. Haller (eds.), *Dual Citizenship and Naturalisation, Dual Citizenship and Naturalisation: Global, Comparative and Austrian Perspectives*, Austrian Academy of Sciences Press, 2021, 97-117; J. Hoffman, *Citizenship Beyond the State*, Sage, 2004; D. Kochenov, *Cittadinanza*, il Mulino, 2020; Y. Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago Univ. Press, 1994; P.J. Spiro, *Dual citizenship: a postnational view*, in T. Faist, P. Kivisto (eds.) *Dual Citizenship in Global Perspective*, Palgrave Macmillan, 2007, 189-202. Parla invece di "alleggerimento" o "restringimento" della cittadinanza C. Joppke, *The Inevitable Lightening of Citizenship*, in *European Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 1, 2010, 9-32, secondo il quale la cittadinanza persiste nonostante i recenti sforzi dei Paesi per riqualificare e rinazionalizzare la cittadinanza attraverso diritti più esclusivi e test di integrazione.

<sup>29</sup> Sul concetto di cittadinanza nelle società multietniche si v. in particolare W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, 1995; G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multi-etnica*, Rizzoli, 2007.

<sup>30</sup> T. Casadei, *All'ombra dell'abolizionismo: cittadinanza e forme di schiavitù*, in M. Aglietti (a cura di), *Finis civitatis. Le frontiere della cittadinanza*, Edizioni di storia e letteratura, 2019, 115-128. Secondo l'A. la cittadinanza è un ineludibile «mezzo di costituzione dell'identità» ma anche, come colto da recenti studi critici, un formidabile «meccanismo di differenziazione» (115).

<sup>31</sup> Per un approfondimento sul principio inclusione-esclusione v. E. Gargiulo, *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, FrancoAngeli, 2008, *passim*; nonché la ricostruzione storica delle teorie giuridiche e sociologiche di P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, 2014.

<sup>32</sup> Si rimanda a E. Goffman, *Stigma: Notes on the Management of a Spoiled Identity*, Prentice Hall, 1963, dove viene illustrata la "dark side" della cittadinanza che si esplica nella "stigmatizzazione" della differenza tra "noi" e "loro". Si v. anche T. Mazzarese, *Noi, gli altri e la tutela dei diritti nelle società multiculturali*, in T. Mazzarese (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti delle società multiculturali*, Giappichelli, 2013, 251-282.

<sup>33</sup> E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Editoriale Scientifica, 2015, 11. In particolare, v. la premessa con riferimento al termine cittadinanza.

*Staatsangehörigkeit*<sup>34</sup> significa la cittadinanza e letteralmente indica esclusivamente chi appartiene allo Stato<sup>35</sup>, producendo espressamente la dicotomia cittadino-straniero attualmente valida.

La cittadinanza può risultare quindi un dispositivo che crea differenziazione e discriminazione<sup>36</sup>, costruendo barriere al godimento di diritti e contribuendo all'esclusione delle minoranze etniche, dal momento che il cittadino è in rapporto di alterità con lo straniero<sup>37</sup>, sia all'interno dei confini dello Stato, sia verso l'esterno<sup>38</sup>. Gli abitanti di una nazione partecipano dunque a due differenti tipologie di alterità. Da un lato, si distinguono per questioni che esulano dalla cittadinanza e dunque per determinazioni politiche, economiche e sociali, dall'altro lato, differiscono dagli «altri», da coloro che si collocano fuori dalla loro comunità statale, proprio in quanto portatori del diritto a una specifica cittadinanza. Questo spiegherebbe la tensione da sempre diffusa non solo ai confini «esterni» della cittadinanza, ossia per ottenerne la titolarità, ma anche dentro ai confini «interni»<sup>39</sup>, a causa di disuguaglianze di natura sociale, che tuttavia vengono frequentemente percepite e interpretate come il risultato dell'integrazione di soggetti esterni nella comunità politica. In quest'ottica dunque le disposizioni statali che disciplinano l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza sembrano dividere la popolazione in due categorie: i cittadini-appartenenti e i non cittadini-estrangei<sup>40</sup>. Pertanto, la cittadinanza sembrerebbe contenere a stento l'impatto destabilizzante di fenomeni globali come le migrazioni e le sfide derivanti da queste ultime; infatti da progetto d'inclusione, aperto a tutti coloro che appartengono a un determinato Stato, si è trasformata in strumento di esclusione di chi non gode dei medesimi diritti ma abita nello stesso Stato.

A fronte delle sollecitazioni che provengono dal processo migratorio e dalla conseguente esigenza di integrazione, dunque è opportuno chiedersi se occorra rinvigorire il carattere inclusivo della cittadinanza al fine di definire le modalità di appartenenza e partecipazione di nuovi soggetti – stranieri nati *in loco* o immigrati – nelle società che li ospitano<sup>41</sup>. Le norme vigenti in materia di cittadinanza sono strumenti necessari e sufficienti per rispondere alle esigenze di integrazione e inclusione di questa categoria di individui nel territorio di uno Stato?

## 2.1. Definizione dei requisiti di attribuzione della cittadinanza all'interno dell'Unione europea

Nella nuova dimensione dell'Unione europea, conseguenza dei cambiamenti sociali, politici ed economici, gli Stati si mostrano spaventati da un'incertezza costante a causa delle migrazioni sempre più forti

<sup>34</sup> Come ricorda anche G. U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Giapichelli, 1997, 37-42, nel linguaggio giuridico tedesco, il termine *Staatsangehörigkeit* viene usato per designare il fenomeno giuridico dell'«appartenenza» a uno Stato, che corrisponde ai termini: *nationality* in inglese, e *nationalité* in francese. Questa parola si differenzia da *Bürgerschaft*, o *citizenship* in inglese e *citoyenneté* in francese, per indicare la cittadinanza come partecipazione.

<sup>35</sup> C. Margiotta, *Cittadinanza*, in C. Caruso, C. Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, il Mulino, 2021, 239-253.

<sup>36</sup> S. Rossi, *Respingimento alla frontiera e libertà personale. Il monito della Corte e le scelte del legislatore*, in *Rivista AIC*, No. 1, 2019, 201-229.

<sup>37</sup> P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto sostenibile di cittadinanza?*, in *Federalismi.it*, No. 20, 2018, 3; un rapporto di alterità che sembra richiamare la differenza all'interno della *polis* greca tra *polites*, *xenos* e *barbaros* affrontato in M. Moggi, *Straniero due volte: il barbaro e il mondo greco*, in M. Bettini (a cura di), *Lo straniero, ovvero l'identità culturale a confronto*, Laterza, 1992, *passim*. Sull'associazione della figura dei «barbari» a quella dei «migranti» si v. O. Giolo, *Migranti. Diritti in bilico?*, in T. Mazzaresse (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni*, cit., 189-216.

<sup>38</sup> Sul carattere discriminatorio della condizione di cittadino, dal punto di vista interno ed esterno, C. Margiotta, *Cittadinanza*, cit., 247, con un focus sulla classica dicotomia cittadino-straniero e sulla diversa qualità della cittadinanza da Paese a Paese in termini di diritti; A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, 304.

<sup>39</sup> C. Margiotta, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Laterza, 2014, 11-12.

<sup>40</sup> E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, cit., 10.

<sup>41</sup> Si v. il brillante studio di G. Milani, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, No. 2, 2019, 95-113.



e ampie verso l'Europa. Qui aumenta a dismisura il numero di immigrati stabilmente inseriti nella realtà sociale, ma privi di diritti essenziali per la loro piena integrazione. Tale problema denota il punto nevralgico delle politiche di integrazione e potrebbe essere risolto non soltanto ricorrendo a un'adeguata politica di accoglienza, ma anche migliorando la definizione dei criteri di accesso alla cittadinanza nazionale.

Infatti, un elemento comune a tutti gli ordinamenti del continente europeo è rappresentato dalla ridefinizione dei requisiti per l'acquisizione della cittadinanza ed è possibile individuare una certa convergenza verso il superamento della tradizionale divisione tra *ius sanguinis*, basato sui legami di sangue, e *ius soli*, riferito alla nascita sul territorio, in favore di nuove e diverse declinazioni di tali meccanismi di concessione della cittadinanza<sup>42</sup>. Molti Paesi europei hanno approvato leggi che vincolano l'ottenimento della cittadinanza a un livello soddisfacente di conoscenza della lingua e della cultura nazionale, insieme ad altre condizioni e limitazioni. Il presupposto condiviso di questa tendenza potrebbe essere che un'integrazione migliore sarebbe possibile solo se lo straniero dimostri di conoscere la lingua e la cultura nazionale<sup>43</sup>. Quindi l'intensificarsi delle migrazioni sembrerebbe dar vita alla priorità di costruire una società unita e integrata. Pertanto, è strettissimo il legame che intercorre tra integrazione e cittadinanza in un rapporto di reciproco condizionamento<sup>44</sup>.

Come la migliore dottrina afferma da tempo<sup>45</sup>, la cittadinanza è anzitutto un determinato «status personale» e denota il rapporto con l'ordinamento giuridico-politico statale che «fa di questo status la condizione di certi doveri e diritti»<sup>46</sup>. Il possesso dello *status civitatis* è dunque esplicitazione di un vincolo che designa l'appartenenza a un determinato Stato e, come tale, una *conditio sine qua non* perché si possano esercitare i diritti fondamentali propri di ogni essere umano. Tuttavia, la cittadinanza non indica solo l'appartenenza degli individui allo Stato, implicando la soggezione al suo ordinamento giuridico e il vincolo dei concittadini basato sull'identità, ma si nutre anche della partecipazione, ovverossia della rete di rapporti giuridici e della panopia di diritti e doveri nei confronti dello Stato e che sono costituzionalmente previsti. In quanto partecipazione, la cittadinanza è specialmente condivisione dei valori costituzionali che caratterizzano la comunità politica, tra i quali merita certamente di essere citato quello della pari dignità sociale dei consociati. Quindi la partecipazione al processo democratico è uno dei più importanti strumenti di inclusione dello straniero nella società in cui vive. Da quest'angolo visuale, la cittadinanza non si esaurisce nel sistema di garanzie di cui gode il *civis*, bensì richiede l'adesione ai principi fondamentali dell'ordinamento. Certamente, il rapporto individuo-ordine muta a seconda delle fasi

<sup>42</sup> Si rimanda sul punto alle affermazioni di A. Baraggia, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, No 18, 2017, 1-25, 3.

<sup>43</sup> Concentra la propria attenzione sulla trasformazione dei criteri di attribuzione della cittadinanza e sulla diffusione di requisiti legati alla conoscenza della lingua e della cultura nazionale all'interno dell'Unione europea B. Caravita, *Kenntnis der nationalen Sprache und Bürgerschaft Gibt es noch Raum, um in Europa eine multikulturelle Bürgerschaft aufzubauen?*, in *Federalismi.it*, No. 6, 2019, 1-8.

<sup>44</sup> Sulla relazione tra integrazione e cittadinanza v., *ex multis*, P. Costa, *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento a oggi*, in T. Mazzaresse (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni*, cit., 17-32. Pietro Costa analizza questa relazione prima nello Stato sociale, poi nella democrazia costituzionale, fino ad arrivare allo scenario nel quale oggi si svolge il processo di cittadinanza e integrazione, ossia un contesto in cui continua a esistere la tradizionale cornice nazionale ma deve coesistere con la nuova realtà sovranazionale.

<sup>45</sup> Il riferimento è a H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, tr. it. di S. Cotta, G. Treves (a cura di), Edizioni di comunità, quarta edizione italiana, 1963. Si v. gli studi più recenti di B. Caravita, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, 2010, 149 ss.; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, 1997; A. Vaccari, *Cittadinanza*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè, 2006, 918-925.

<sup>46</sup> H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 239.

storiche e dei contesti geografici, così come cambiano i soggetti a cui viene riconosciuta la cittadinanza, i motivi della sua concessione e i diritti e doveri attribuiti. Conseguentemente variano anche le rivendicazioni da parte di chi è escluso dalla cittadinanza e desidera la sua inclusione nella categoria dei cittadini<sup>47</sup> visto che lo *status civitatis* diventa un indicatore di completa integrazione e una manifestazione di identità nazionale per tutti i membri della stessa comunità statale. Infatti, dal punto di vista giuridico-formale, la cittadinanza denota la distinzione del cittadino dallo straniero, e, in senso politico-sostanziale, essa individua un'appartenenza più estesa, quasi una coesione «spirituale»<sup>48</sup> tra cittadini, un'appartenenza perciò al popolo-nazione. Pertanto, la dimensione «verticale»<sup>49</sup> della cittadinanza, come soggezione allo Stato, richiama un rapporto stretto e privilegiato tra la definizione dei confini della cittadinanza e la sovranità statale. Da questo punto di vista, si può affermare che l'individuo possiede lo *status civitatis* in quanto si sottopone all'autorità dello Stato. Al contempo, nell'ordinamento italiano, la sovranità appartiene al popolo, inteso come collettività di soggetti viventi: «sovranità popolare significa concretamente spettanza del potere supremo al popolo, al popolo vivente, risultante dal complesso dei soggetti che l'ordinamento considera appartenenti allo Stato ossia ai suoi cittadini». Sovranità popolare è perciò «il diritto di tutti i cittadini a concorrere, direttamente o indirettamente, attraverso l'esercizio di poteri, diritti e libertà a essi spettanti, a formare la volontà suprema governante nella Repubblica Italiana»<sup>50</sup>. Di conseguenza, il concetto di nazione si risolve giuridicamente in quello di popolo, così come il concetto di sovranità nazionale si spiega con quello di sovranità popolare.

Quindi il fondamento su cui il popolo può edificare i legami politici dovrebbe essere individuato nella condivisione profonda dei valori fondamentali espressi nella Costituzione che sono il cemento di unificazione dell'appartenenza nazionale. Quest'ultima si fonda naturalmente su esperienze storiche, sul patrimonio culturale e linguistico, e su tutto ciò che raffigura la peculiarità del popolo italiano. Tuttavia, a seguito dell'aumento dei flussi migratori, l'identità diventa aperta e mobile, non chiusa e autoreferenziale. In questo contesto, la cittadinanza è certamente un coacervo di elementi differenti, «un crocevia si suggestioni variegata e complesse»<sup>51</sup>, ma concependo la cittadinanza quale “appartenenza” e “partecipazione” si riesce a ottenere una comprensione unitaria di essa, per cui l'essere cittadino corrisponderebbe al potere di *agire* da cittadino<sup>52</sup>. Dunque la cittadinanza può dirsi più che un dato acquisito, un processo di integrazione continuo. Quest'ultimo interessa sia lo straniero che vive nel nostro Paese e intende acquisire la cittadinanza, perché gli viene richiesto di dimostrare un certo grado di integrazione socio-politica, sia il cittadino di nascita che è chiamato all'esercizio di una cittadinanza sostanziale<sup>53</sup> sulla base dei valori costituzionali e, al contempo, a coltivare i legami di *concittadinanza* nelle varie modalità che accompagnano la sua crescita come individuo e come membro di una specifica collettività. Si può

<sup>47</sup> C. Margiotta, *Cittadinanza*, cit., 240.

<sup>48</sup> Id., *Cittadinanza europea*, cit., 3. In particolare, il primo capitolo spiega bene la difficile distinzione tra cittadinanza e nazionalità nella cultura giuridica europea e il precario bilanciamento tra cittadinanza come status collegato alla pienezza dei diritti civili, politici e sociali, e cittadinanza come appartenenza.

<sup>49</sup> E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], No. 10, 2020, 207-233.

<sup>50</sup> Si fa riferimento alla definizione data da V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana. Note preliminari*, in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, 1985, 111.

<sup>51</sup> P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 1. *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, 1999, VII.

<sup>52</sup> C. Panzera, *La cittadinanza come diritto e come problema nello stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, No. 3, 2024, 19-35. A p. 31 l'A. parte dalla descrizione delle tradizionali polarizzazioni proprie del termine (cittadinanza formale *vs* cittadinanza sostanziale, cittadinanza legale *vs* cittadinanza costituzionale, cittadinanza-appartenenza *vs* cittadinanza-partecipazione) per arrivare ad affermare che solo attraverso la comprensione della cittadinanza come “appartenenza” e “partecipazione” si può ottenere una visione unitaria di essa.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

dedurre quindi l'importanza dell'educazione familiare, poi della frequentazione scolastica, dei luoghi di formazione universitaria o professionale, dell'esercizio dell'attività lavorativa e delle molteplici esperienze di vita aggregata nei contesti associativi di qualunque genere.

I diversi tentativi di modulare la relazione tra cittadinanza e integrazione dipendono dagli attori politici e, pertanto, sono legati fortemente al fattore ideologico. Ciò posto, sembra utile sviluppare un'analisi sul dibattito italiano in merito a tale rapporto al fine di definire un quadro legislativo chiaro che vada oltre le pressioni politiche del momento. Nel corso di queste pagine si esaminerà quindi lo stato attuale della normativa italiana; si approfondiranno alcuni aspetti degli interventi legislativi in tema di cittadinanza e integrazione discussi e approvati negli anni passati e le prospettive di riforma in Italia, soprattutto in riferimento allo *ius culturae* e *ius scholae*<sup>54</sup>, cercando di mettere a fuoco le specificità del dibattito attuale alla luce delle proposte precedenti. In particolare, con il d.d.l. n. 2092 del 2015<sup>55</sup> è stata introdotta per la prima volta la locuzione *ius culturae* per indicare l'acquisizione della cittadinanza dopo il completamento di un ciclo di studio o di percorsi formativi equivalenti. Recentemente si è parlato invece di *ius scholae*. La *ratio* dietro tale principio, che segue la falsariga dello *ius culturae*, pare quella di evitare la definizione del termine complesso "cultura" la cui conoscenza diventa uno strumento per misurare l'integrazione e quindi *condicio sine qua non* la concessione della cittadinanza. Agli occhi di chi scrive sembra che lo *ius scholae* sia legato quindi a un requisito più oggettivo, ossia la quantificazione dei cicli scolastici (scuole elementari o medie) o dei percorsi di istruzione e formazione professionale, e possa evitare dunque l'*impasse* di stabilire quale sia effettivamente la cultura italiana e fino a che punto si possa assimilare. D'altronde, le previsioni di modifica che saranno oggetto del presente contributo hanno attirato più delle altre l'interesse del dibattito politico italiano e alimentato pulsioni e malumori del popolo italiano spaccando l'opinione pubblica. Il proposito è quello di illustrare i benefici sostanziali che fortificherebbero l'istituto della cittadinanza nel nostro ordinamento qualora si pervenisse all'incorporazione definitiva dei requisiti legati all'integrazione degli stranieri.

### 3. LA DISCIPLINA DELLA CITTADINANZA NEL NOSTRO ORDINAMENTO

La legge 91/1992 recante *Nuove norme sulla cittadinanza*<sup>56</sup> è in vigore da più di trent'anni in Italia e tratta in maniera non più adeguata il tema del rapporto tra la cittadinanza e i fenomeni migratori, concentrandosi sulla necessità di mantenere i legami con gli italiani emigrati all'estero piuttosto che consolidare quelli con gli immigrati che soggiornano stabilmente nel Paese. È altresì da tenere in considerazione il fatto che la penisola italiana negli ultimi decenni si è trasformata in un territorio di immigrazione<sup>57</sup>, dopo aver rappresentato per oltre un secolo uno dei principali Paesi di emigrazione<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Entrambi si riferiscono all'acquisizione della cittadinanza non in maniera automatica, bensì a conclusione di un percorso di formazione per un determinato numero di anni. Tuttavia, questi due principi sono collegati a fattispecie differenti che verranno esaminate nei successivi paragrafi.

<sup>55</sup> Si rimanda a un esame approfondito all'interno del paragrafo 4.

<sup>56</sup> Legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, entrata in vigore il 16 agosto 1992 (G.U. n. 38 del 15/02/1992).

<sup>57</sup> Secondo il 30° Rapporto sulle migrazioni 2024 della Fondazione ISMU, pubblicato il 17 febbraio 2025, al 1° gennaio del 2024 gli stranieri presenti in Italia erano 5.755.000 e tra gli stranieri regolari la componente extra-UE era di circa 3/4 del totale.

<sup>58</sup> Gli italiani sono sempre stati al primo posto tra le popolazioni migranti europee: *Il più grande esodo della storia moderna*, in *emigrati.it*. Un *excursus* utile sul tema dell'emigrazione da e dell'immigrazione in Italia fin dagli anni successivi all'Unità è tracciato in G. Milani, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *Federalismi.it*, No. 4, 2018, 3-4.

A questo proposito, è necessario tener presente che i riferimenti normativi in materia di cittadinanza, al di fuori di sporadici e isolati interventi di aggiornamento, sono rimasti essenzialmente immutati<sup>59</sup> per ben ottant'anni tra l'adozione della prima legge n. 555/1912 sulla cittadinanza italiana<sup>60</sup> e l'entrata in vigore dell'attuale "legge organica" n. 91/1992, che sostituisce la vecchia disciplina e di cui oggi si discute la modifica.

In base alla vigente legislazione, dunque, la cittadinanza è attribuita automaticamente al nato in Italia o all'estero da padre o madre italiani; al nato in Italia da genitori ignoti o apolidi, oppure da genitori non in grado di trasmettere la cittadinanza in base alle leggi dello Stato di appartenenza; al minorenne riconosciuto o adottato da genitore italiano (al contrario, il maggiorenne conserva la cittadinanza straniera, salvo che non scelga quella italiana); a colui che, privo di altra cittadinanza, viene ritrovato nel territorio della Repubblica nato da genitori ignoti; al nato in Italia da genitori stranieri, noti e in grado di trasmettere la cittadinanza estera, che abbia ininterrottamente mantenuto la residenza nel territorio della Repubblica sino al compimento dei diciotto anni e che dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana entro il diciannovesimo anno di età; allo straniero o apolide che abbia avuto un avo italiano per nascita e che abbia prestato servizio militare o abbia assunto un impiego pubblico o una carica pubblica per lo Stato italiano, oppure che abbia la residenza in Italia da almeno due anni e dichiari la volontà di acquistare la cittadinanza.

Da questo quadro normativo emerge che il criterio sostanziale di attribuzione della cittadinanza è rappresentato dallo *ius sanguinis*, conseguentemente il criterio dello *ius soli* nel nostro ordinamento raffigura un'ipotesi residuale. Infatti, le eventualità in cui si acquista la cittadinanza italiana a seguito della nascita sul territorio della Repubblica sono contenute nella lettera b), comma 1, e comma 2, art. 1 della legge 91/1992, dove si legge che è cittadino italiano «chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero il figlio [che] non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono. È considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica» e, ancora, il secondo comma dell'art. 4 sancisce che diventa cittadino «lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età» se entro 1 anno da questa data «dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana». L'acquisto della cittadinanza in queste fattispecie avviene per beneficio di legge da parte dello Stato ed è subordinato a un'apposita dichiarazione effettuata dall'interessato. La previsione di un espresso atto di manifestazione di volontà sembra favorire, proprio attraverso la concessione della cittadinanza, la costruzione di una comunità a partire dai vincoli sostanziali che uniscono i suoi membri.

Le disposizioni costituzionali in merito alla condizione giuridica degli stranieri, cioè di coloro che, pur nella diversità delle situazioni individuali, condividono la mancanza dello status di cittadino italiano,

<sup>59</sup> Sul punto D. Porena, *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *federalismi.it*, No. 2, 2012, 1-24. Si v. 16-18 dove l'A. sottolinea come nella legge sulla cittadinanza italiana sembri emergere la concezione che la cittadinanza non si acquisti, bensì si trasmetta per "via ereditaria" trascurando di fatto il legame con il territorio, quindi con la comunità dei con-cittadini e con la cultura nazionale. Infatti, l'elemento identitario e patriarcale, che ha permeato l'impostazione originaria a partire dalle codificazioni preunitarie, pare si sia mantenuto nonostante gli svariati mutamenti intervenuti recentemente.

<sup>60</sup> Legge del 13 giugno 1912, n. 555, *Sulla cittadinanza italiana*, entrata in vigore il 1 luglio 1912 (G.U. n. 153 del 30/06/1912) che è stata abrogata dall'art. 26, c. 1, della legge del 5 febbraio 1992, n. 91: «Sono abrogati la legge 13 giugno 1912, n. 555, la legge 31 gennaio 1926, n. 108, il regio decreto-legge 1 dicembre 1934, n. 1997, convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 517, l'articolo 143-ter del codice civile, la legge 21 aprile 1983, n. 123, l'articolo 39 della legge 4 maggio 1983, n. 184, la legge 15 maggio 1986, n. 180, e ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge».

non sono rintracciabili in un quadro organico e coerente. Pertanto, non emerge una dettagliata disciplina costituzionale della condizione degli stranieri e in generale della cittadinanza, bensì siamo di fronte a principi generali che sono in grado di fornire una cornice entro cui il Legislatore può muoversi e oltre la quale non si può spingere<sup>61</sup>. Infatti, l'articolo 10 della Costituzione della Repubblica Italiana rimanda la regolazione della condizione giuridica dello straniero alla legge secondo norme e trattati internazionali<sup>62</sup>. Degno di nota è poi l'art. 22 della Costituzione<sup>63</sup>. Esso, statuendo che nessuno può essere privato dello *status civitatis* per motivi politici, costituisce l'unica disposizione costituzionale con esplicito riferimento alla cittadinanza ma raffigura un «problema di ermeneutica costituzionale»<sup>64</sup>. Infatti, la laconicità dell'articolo ha da sempre originato dubbi interpretativi riguardo all'effettiva consistenza del diritto alla cittadinanza tutelato dalla Costituzione<sup>65</sup>, visto che quest'ultima non definisce la nozione o il contenuto della cittadinanza, né prevede una riserva di legge in tale materia<sup>66</sup>. La norma in questione si limita a escludere la possibilità che un individuo possa essere privato arbitrariamente della cittadinanza italiana ma non fissa una tutela solida del diritto alla cittadinanza, piuttosto sembra essere di fronte a una disposizione costituzionale che indirettamente garantisce tale diritto. Ne conseguirebbe una sorta di *favor* costituzionale per tutte quelle soluzioni legislative e per quelle prassi applicative che agevolano l'ottenimento della cittadinanza italiana in capo agli stranieri o agli apolidi legalmente entrati e residenti in Italia, stabilmente ed effettivamente integrati. Se si accogliesse questa ricostruzione, si favorirebbe lo sviluppo integrale della personalità di tali individui e il loro coinvolgimento nella vita politica, economica e sociale del Paese, al cui progresso, peraltro, concorrono con il lavoro e le contribuzioni fiscali e previdenziali<sup>67</sup>. Quindi la cittadinanza non rappresenta soltanto la condizione giuridica di chi acquista questo titolo dal punto di vista giuridico ma, da una prospettiva sociologica, si costruisce anche attraverso dinamiche che crescono anzitutto nelle relazioni familiari e poi nei luoghi di formazione della persona sul territorio che abita. Far parte di una *civitas* implica lo sviluppo, la cura e il mantenimento di questa serie di legami di natura non giuridico-formale ma politico-sostanziale tra soggetti che partecipano alle decisioni del governo della comunità. Pertanto, l'appartenenza che si basa sul legame di sangue o su elementi come lingua ed etnia rileva quanto l'appartenenza a una nazione, intesa come identificazione con determinati valori e interessi sociali condivisi. Molto probabilmente tali legami di *concittadinanza* richiedono il superamento della dimensione di consanguineità e l'apertura alla diversità e all'integrazione tra popoli e culture.

<sup>61</sup> Sul tema si rinvia a M. Losana, «Stranieri» e principio costituzionale di uguaglianza, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, FrancoAngeli, 2017, 67-94, dove viene indagato il significato che il principio di uguaglianza formale assume nei riguardi degli «stranieri» in relazione all'applicabilità del principio anche a essi e alla possibilità di tradurre il principio in regola pratica di giudizio dei casi concreti che mettano in risalto la diversità di trattamento giuridico tra «cittadini» e «stranieri».

<sup>62</sup> Art. 10 Cost.: «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

<sup>63</sup> Art. 22 Cost.: «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome».

<sup>64</sup> Citando D. Porena, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, 2011, 106.

<sup>65</sup> Sul punto si v. M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Maggioli Editore, 2022, 232.

<sup>66</sup> R. Caridà, *La cittadinanza*, in *Forumcostituzionale.it*, 7 febbraio 2008, 20; C. Corsi, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, No. 2, 2023, 11, (ripubblicazione di *Id.*, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, No. 3, 2000, 793-816).

<sup>67</sup> Si v. F. G. Pizzetti, *Articolo 22*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, 2018, 154-159.



### 3.1. *Acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero*

Fin dai primi anni del XX secolo si è avvertita l'esigenza di far fronte alla questione migratoria in modo da permettere ai milioni di emigrati italiani di mantenere un legame con la madrepatria. A tal fine, proprio quando si registrava la massiccia emigrazione dalla penisola, è stata approvata la legge n. 555/1912 che facilitava le possibilità di mantenimento e di riacquisto della cittadinanza per gli espatriati<sup>68</sup>, come se non ci fosse alcun limite alla trasmissione ereditaria della cittadinanza *iure sanguinis*. Nel momento in cui invece si è verificata l'inversione dei flussi migratori<sup>69</sup>, si è avvertita la necessità di adattare e attualizzare la legislazione in materia di cittadinanza. La presenza stabile di immigrati sul territorio ha reso necessaria l'introduzione, accanto al criterio dello *ius sanguinis*, di norme collegate alla nascita sul territorio, *ius soli*, e alla residenza, *ius domicili*. Ciò nonostante, la legge n. 91 approvata nel 1992 sembra limitarsi all'accoglimento di alcune sentenze della Corte costituzionale, volte ad adeguare la normativa vigente al mutato quadro costituzionale, ad esempio quando questa ha ritenuto opportuno l'applicazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale, affermando che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali»<sup>70</sup>. Eppure, la logica di fondo è rimasta invariata rispetto alla legge precedente del 1912. La legge 91/1992 avrebbe dovuto adeguare infatti la normativa di epoca monarchica anzitutto ai valori costituzionali, al nuovo e mutato assetto costituzionale, poi alla realtà socio-demografica dell'Italia degli anni '90. Pertanto, è pur vero che il Legislatore del '92 sia intervenuto prevedendo la possibilità di rinunciare<sup>71</sup> alla cittadinanza italiana e riequilibrando i rapporti tra i due generi<sup>72</sup>, tuttavia ha disatteso l'obiettivo di adeguare i criteri di acquisizione della cittadinanza alla realtà demografica italiana, caratterizzata da una crescente presenza di immigrati ai quali tale riconoscimento continua a essere negato. L'impostazione adottata ha dunque più uno sguardo rivolto al passato che uno verso il futuro in quanto rimane come principio cardine lo *ius sanguinis* che può proseguire di generazione

<sup>68</sup> Legge n. 555/1912, in particolare art. 7 («Salve speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali, il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma, divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi») e art. 9 («Chi ha perduta la cittadinanza a norma degli articoli 7 e 8 la riacquista: 1° se presti servizio militare nel Regno o accetti un impiego dello Stato [...] 3° dopo due anni di residenza nel Regno se la perdita della cittadinanza era derivata da acquisto di cittadinanza straniera [...]).

<sup>69</sup> Questo cambiamento del flusso migratorio in Italia è ben descritto in G. Milani, *Cittadinanza e integrazione*, cit., 2.

<sup>70</sup> C. cost., sent. n. 120/1967, 2.

<sup>71</sup> Legge n. 91/1992, art. 11: «Il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca la residenza all'estero». Mentre all'interno della Legge n. 555/1912 si leggeva all'art. 8: «Perde la cittadinanza: chi spontaneamente acquista una cittadinanza straniera e stabilisce o ha stabilito all'estero la propria residenza; chi, avendo acquistata senza concorso di volontà propria una cittadinanza straniera, dichiara di rinunciare alla cittadinanza italiana e stabilisce o abbia stabilito all'estero la propria residenza».

<sup>72</sup> La disciplina previgente trattava in maniera differente la condizione della donna sposata rispetto a quella dell'uomo, prevedendo la necessaria perdita della cittadinanza italiana per la donna che avesse sposato uno straniero o l'acquisto automatico della cittadinanza da parte della donna straniera che avesse sposato un uomo italiano a prescindere dal fatto che secondo la normativa di cittadinanza della donna straniera questo fatto comportasse la perdita automatica della propria cittadinanza. Legge n. 555/1912, art. 10. (9): «[La donna maritata non può assumere una cittadinanza diversa da quella del marito, anche se esista separazione personale fra coniugi. La donna straniera che si marita ad un cittadino acquista la cittadinanza italiana. La conserva anche vedova, salvoché, ritenendo o trasportando all'estero la sua residenza, riacquisti la cittadinanza di origine]. [La donna cittadina che si marita ad uno straniero perde la cittadinanza italiana, sempreché il marito possieda una cittadinanza che per il fatto del matrimonio a lei si comunichi (10). In caso di scioglimento del matrimonio ritorna cittadina se risiede nel [Regno] o vi rientri, e dichiara in ambedue i casi di voler riacquistare la cittadinanza. Alla dichiarazione equivarrà il fatto della residenza nel Regno protratta oltre un biennio dallo scioglimento, qualora non vi siano figli nati dal matrimonio predetto]». Art. 11: «[Se il marito cittadino diviene straniero, la moglie che mantenga comune con lui la residenza perde la cittadinanza italiana, sempreché acquisti quella del marito; ma può recuperarla secondo le disposizioni dell'articolo precedente]».

in generazione senza alcun limite, a prescindere dal fatto che il soggetto il quale acquista la cittadinanza mantenga un legame effettivo con il territorio italiano. Viceversa, lo *ius soli* risulta limitato a casi residuali<sup>73</sup>.

Alla luce dell'impianto normativo sopra delineato, sembra opportuno richiamare in questa sede la cruciale questione relativa alla trasmissibilità della cittadinanza *iure sanguinis* in assenza di un "effettivo legame" con il territorio («genuine intention to establish a durable link»<sup>74</sup> intesa come l'intenzione dell'individuo di sposare le tradizioni dello Stato di cittadinanza o di ottemperare ai doveri ed esercitare i diritti in virtù dello *status civitatis* acquisito). Sul tema è stata sollevata una questione di legittimità costituzionale a pochi mesi dalla raccolta delle firme per chiedere di indire il referendum sulla cittadinanza, in risposta all'esigenza di ripensare il modello di concessione della cittadinanza italiana di tipo "etnico-razziale" fondato quindi sul legame di sangue. Nella specie, si tratta dell'ordinanza depositata il 26 novembre 2024<sup>75</sup>, con la quale il tribunale di Bologna ha sollevato d'ufficio la questione di illegittimità dell'art. 1 della legge 91/1992, in base al quale è cittadino per nascita il figlio di padre o di madre cittadini in riferimento agli articoli 1, 3 e 117 della Costituzione. Nel dettaglio, i dodici ricorrenti sono cittadini e cittadine brasiliani che hanno avanzato richiesta di cittadinanza italiana in ragione della loro discendenza *iure sanguinis* da un'antenata nata nella Repubblica italiana nella seconda metà del XIX secolo. La questione è rilevante in quanto questi soggetti risultano privi di qualsiasi "effettivo legame" con lo Stato italiano, fatto salvo il vincolo di sangue con l'ascendente. Più concretamente, non vi è certezza riguardo al fatto che i medesimi abbiano mai soggiornato in Italia, parlino l'italiano o siano interessati a trasferirsi nel Paese. Per queste ragioni, mettendo in discussione la conformità ai principi costituzionali, il Tribunale chiede alla Corte costituzionale di controllare «in che termini ed entro che limiti la legge ordinaria possa consentire il riconoscimento della cittadinanza senza alcun, minimo, collegamento con la comunità nazionale, intesa come comunanza di linguaggio, tradizioni culturali e storiche, e con il territorio della Repubblica»<sup>76</sup>. A giudizio del Tribunale una soluzione ottimale sarebbe il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* «entro il limite di due generazioni, salva la prova che uno degli ascendenti o la persona interessata abbia vissuto in Italia per almeno due anni»<sup>77</sup>. È dunque giunto il momento che la Consulta si interroghi sulla possibilità di reinterpretare il concetto di cittadinanza in un'ottica più attuale, fondata su una «dimensione orizzontale della cittadinanza», intesa come partecipazione alla vita pubblica e ai processi decisionali della comunità, in linea con «la nozione ateniese di πολιτης»<sup>78</sup>.

### 3.2. Inasprimento dei requisiti di cittadinanza

A partire dal 2009, la regolazione dello status di straniero sul territorio italiano è stata vista da una prospettiva securitaria. In questo contesto, la cittadinanza non è stata considerata un diritto legato alla presenza stabile sul territorio, bensì un privilegio da concedere solo a coloro ritenuti meritevoli, ovvero che avessero dimostrato una sorta di propensione all'integrazione, intesa come adesione ai valori e alle

<sup>73</sup> Le uniche eventualità in cui si acquista la cittadinanza italiana *iure soli* sono contenute nella Legge n. 91/1992, art. 1, comma 1, lettera b) e comma 2 e art. 4, comma 2. Si rimanda al paragrafo 3 per la spiegazione della disciplina.

<sup>74</sup> Si rimanda a J. P. Spiro, *Nottebohm and "Genuine Link": The Anatomy of Jurisprudential Illusion*, in *Investment Migration Working Papers*, No. 1, 2019, 1.

<sup>75</sup> Tribunale di Bologna, Sezione "Immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE", ordinanza del 26 novembre 2024.

<sup>76</sup> *Idem*, 13.

<sup>77</sup> *Idem*, 20.

<sup>78</sup> *Idem*, 13 concetto che indica l'individuo che appartiene alla *pólis*, ovvero un membro attivo della comunità politica.

norme della società di accoglienza. Il punto da cui partire, e che appare non trascurabile, è il progressivo irrigidimento delle misure introdotte, prima con la legge n. 94/2009 *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*<sup>79</sup> riferita ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione e agli apolidi, e poi con il cosiddetto Decreto sicurezza<sup>80</sup>, convertito dalla legge n. 132/2018, in materia di immigrazione e sicurezza pubblica. Entrambi i provvedimenti hanno reso infatti economicamente meno sostenibile e burocraticamente più lungo il procedimento di riconoscimento della cittadinanza, collocandosi quindi all'interno di questa prospettiva securitaria, volta a limitare le possibilità di acquisizione della cittadinanza da parte di individui di origine straniera. Ad esempio, con l'entrata in vigore della legge n. 94/2009, finalizzata soprattutto a limitare i "matrimoni di comodo" con lo scopo di ottenere impropriamente la cittadinanza, il requisito di residenza legale per il coniuge di cittadino italiano che desiderasse acquisire la cittadinanza italiana è stato esteso da 6 mesi a 2 anni sostituendo con una nuova disposizione l'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91<sup>81</sup>. È stato altresì reso più farraginoso e costoso il procedimento di acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza inserendo l'articolo 9-*bis* dopo l'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91<sup>82</sup>. Il Decreto sicurezza, recante la firma dell'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini<sup>83</sup>, dal canto suo ha contribuito a frenare la concessione della cittadinanza italiana. Infatti, la legge n. 132 del 1° dicembre 2018<sup>84</sup> ha introdotto l'articolo 9.1 all'interno della legge del 5 febbraio 1992 n. 91, subordinando il riconoscimento della cittadinanza ai sensi dell'articolo 5 – naturalizzazione *iure matrimonii* – e dell'articolo 9 – naturalizzazione dopo anni di residenza legale sul territorio italiano – al possesso di un'ottima conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue<sup>85</sup>. Inoltre, il decreto ha previsto l'innalzamento dei costi da 200 a 250 euro<sup>86</sup> per acquisto, riacquisto,

<sup>79</sup> Legge del 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, entrata in vigore l'8 agosto 2009 (G.U. n. 170 del 24/07/2009 - Suppl. Ordinario n. 128).

<sup>80</sup> Decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113, *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* (G.U. n. 281 del 03/12/2018).

<sup>81</sup> Legge n. 94/2009, par. 11., art. 5: «1. Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. 2. I termini di cui al comma 1 sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi».

<sup>82</sup> *Idem*, par. 12, art. 9-*bis*, parr. 1-2: «1. Ai fini dell'elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza, all'istanza o dichiarazione dell'interessato deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge. 2. Le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un contributo di importo pari a 200 euro».

<sup>83</sup> Per un esame approfondito del Decreto sicurezza, specialmente in merito alla supposta mancanza dei requisiti dell'eccezionalità ed urgenza, costituzionalmente necessari per il ricorso a questa tipologia di fonte, si rimanda, *ex multis*, a C. Bertolino, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *Federalismi.it*, No. 3, 2019, 1-9; S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, No. 22, 2018, 1-14; A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio AIC*, No. 2, 2019, 65-77, che, in particolare, fornisce una ricostruzione degli elementi essenziali della revoca della cittadinanza acquisita per concessione ed una sua lettura di 'valorizzazione' nell'ottica della sicurezza della Repubblica. D. Baci, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE on line*, No. 1, 2019, 935-940, si concentra invece sui punti di potenziale illegittimità con riferimento ai contenuti del decreto, soprattutto in merito alla gestione del fenomeno migratorio.

<sup>84</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113.

<sup>85</sup> Infatti, nell'attuale disciplina, Legge n. 91/1992, art. 9.1, risulta: «1. La concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli articoli 5 e 9 è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) [...]».

<sup>86</sup> *Idem*, art. 9-*bis*, parr. 1-2: «1. Ai fini dell'elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza, all'istanza o dichiarazione dell'interessato deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge. 2. Le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un contributo di importo pari a 250 euro».

rinuncia o concessione della cittadinanza italiana, e ha istituito altresì la revoca della cittadinanza acquisita a seguito del matrimonio o della naturalizzazione oppure concessa allo straniero nato e residente in Italia fino alla maggiore età, in caso di condanna definitiva per reati di terrorismo ed eversione dell'ordinamento democratico<sup>87</sup>.

Si può notare come questa legislazione muova dalla constatazione che lo straniero presente stabilmente nel territorio della Repubblica italiana rappresenti un'eccezione collegata a particolari circostanze della sua vita personale e familiare, come per esempio il matrimonio. Appare quindi una legislazione avulsa dall'attuale realtà composita derivante dal fenomeno migratorio.

Ciononostante, negli ultimi anni si è sviluppato un interesse crescente verso l'equiparazione della condizione dello straniero a quella del cittadino, perlomeno in tema di diritti fondamentali. Occorre a questo proposito citare la recente sentenza n. 195 della Corte costituzionale che nel luglio 2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'appena citato articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 «nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo articolo 7, comma 1»<sup>88</sup>. Secondo il testo normativo originario impugnato, il coniuge del cittadino italiano ha diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana a condizione che dopo il matrimonio «risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero» e che tra la presentazione della domanda e il decreto di riconoscimento «non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi»<sup>89</sup>. La previsione sembrerebbe evitare i matrimoni contratti al mero fine di ottenere la cittadinanza ma, ha osservato la Consulta, questa presunta finalità non potrebbe essere giustificata razionalmente poiché la morte è un evento naturale e non rivelatore della celebrazione di un «matrimonio di comodo». Nelle motivazioni, la Corte ha spiegato che è irragionevole e in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione impedire l'acquisto della cittadinanza allo straniero o all'apolide sposato con un cittadino italiano però rimasto vedovo dopo aver presentato l'istanza e prima del relativo procedimento amministrativo. Infatti, la Consulta nel suo percorso argomentativo ha esteso l'applicazione del principio di ragionevolezza ai cosiddetti «automatismi legislativi»<sup>90</sup>. In questo caso, la legge stabilisce che dal matrimonio derivino doveri e diritti e tra questi ultimi il diritto ad acquisire, in presenza di altri requisiti, la cittadinanza della Repubblica. All'atto di produrre la norma, il Legislatore opera in astratto un bilanciamento di diritti ma in questa circostanza sembrerebbe essere di fronte a un automatismo dal momento che il bilanciamento è eccessivamente rigido e non consente all'autorità amministrativa, che deve applicare la norma, di modulare i suoi effetti in relazione alla specificità della situazione. Conseguentemente, la disposizione che, dopo il decorso di un periodo di tempo prestabilito e dopo la presentazione dell'istanza di cittadinanza, ne impedisce

<sup>87</sup> *Idem*, art. 10-bis: «1. La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno».

<sup>88</sup> C. cost., sent. 27 luglio 2022, n. 195, par. 9.

<sup>89</sup> Legge n. 91/1992, art. 5.

<sup>90</sup> R. Russo, *Diritto di cittadinanza e scioglimento del matrimonio per morte. Nota a Corte Costituzionale 26 luglio 2022 n. 195*, in *Questione Giustizia*, 13 settembre 2022.



il riconoscimento a causa dello scioglimento del matrimonio, come effetto della morte del coniuge, sarebbe del tutto irragionevole e risulterebbe incompatibile con la necessità di evitare possibili utilizzi strumentali del matrimonio. Nella motivazione della sentenza analizzata si è ritenuto che la morte del coniuge, pur sciogliendo il vincolo matrimoniale, non possa ridurre la pienezza delle tutele privatistiche e pubblicistiche derivanti dall'aver fatto parte di una comunità familiare.

Questa impostazione della Consulta è stata sostenuta da una parte autorevole della dottrina<sup>91</sup> che ha osservato come l'illogicità del percorso di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 5 della legge organica del 1992 dovrebbe raffigurare un parametro di valutazione dell'incostituzionalità della norma, perché quest'ultima non si limita a restringere un diritto già acquisito ma altera anche i criteri di accesso alla cittadinanza per lo straniero. L'ottenimento della cittadinanza da parte dello straniero non costituisce un diritto fondamentale<sup>92</sup>, però, una volta acquisita la cittadinanza italiana, la sua condizione diventa assimilabile a quella del cittadino italiano per nascita. Al contrario, la nuova disciplina sembra creare, come sostenuto da Curreri, cittadini di "serie A" e cittadini di "serie B"<sup>93</sup>, non avendo previsto un termine oltre cui la cittadinanza acquisita per naturalizzazione non potrebbe più essere revocata.

Viepiù, la Consulta è intervenuta anche per dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli<sup>94</sup> del summenzionato decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113. In particolare, rispetto all'oggetto di quest'analisi, sembra interessante richiamare il giudizio della Corte costituzionale sull'art. 13 dedicato all'iscrizione anagrafica degli stranieri<sup>95</sup>. Concretamente la Corte ha ravvisato una violazione dell'articolo 3 della Costituzione nella parte in cui tale articolo del Decreto sicurezza ha introdotto il divieto a procedere a iscrizioni, modifiche e cancellazioni anagrafiche su istanze presentate da persone straniere munite di permesso di soggiorno all'atto della presentazione della domanda di protezione internazionale. L'incisivo *dictum* della Corte ha gettato nuova luce sul canone di ragionevolezza che dovrebbe essere utilizzato al fine di garantire la pari dignità sociale e il pieno sviluppo dell'individuo. Dunque la sentenza n. 186 del 2020<sup>96</sup>, recependo le motivazioni dei tribunali rimettenti di Milano, Ancona e Salerno, ha annullato la disciplina sul divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in quanto costituzionalmente illegittima su un duplice piano: per «intrinseca irrazionalità»<sup>97</sup> in relazione ai suoi stessi fini, visto che la norma in questione sembrerebbe estranea agli obiettivi di

<sup>91</sup> *Ibidem*, come pure sull'irragionevolezza e incostituzionalità della Legge organica del 1992 si v. P. Morozzo della Rocca, *Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza*, in G. Santoro (a cura di), *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, CILD, 2021, 8-56. Si v. anche C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione: alla ricerca della legalità sopita*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, No. 2, 2022, 1-27, sul problema del riparto di giurisdizione con riferimento ai provvedimenti di concessione della cittadinanza per naturalizzazione dello straniero ex art. 9, co. 1, lett. f, l. 91/1992; S. Penasa, *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, No. 3, 2015, 1-10, in particolare commento a C. cost. sent. n. 119 del 2015 in materia di trattamento giuridico dello straniero che ha considerato discriminatorio subordinare l'accesso a prestazioni di carattere sociale al possesso del requisito della cittadinanza italiana.

<sup>92</sup> C. cost., ord. 490/1988: «Considerato che il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini e vale per lo straniero solo quando trattasi di tutelare i diritti fondamentali e che tale non è l'acquisto della cittadinanza italiana».

<sup>93</sup> Riprendendo la distinzione di status operata da S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018*, cit., 13.

<sup>94</sup> Da ultimo, si v. C. cost., sent. 6 aprile 2023, n. 113, sul giudizio di legittimità costituzionale dei commi 1-bis e 7-bis dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotti dall'art. 29-bis, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113.

<sup>95</sup> Decreto-legge 113/2018, art. 13 "Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica", Capo II "Disposizioni in materia di protezione internazionale".

<sup>96</sup> C. cost., sent. 9 luglio 2020, n. 186.

<sup>97</sup> *Idem*, par. 4.1.



controllo del territorio annunciati dal decreto-legge 113/2018, e per «irragionevole disparità di trattamento»<sup>98</sup>, poiché ha reso ingiustificatamente più difficile ai richiedenti protezione umanitaria l'accesso ai servizi e all'esercizio dei diritti connessi alla dignità personale e sociale della persona umana. Oggetto di tale giudizio di illegittimità costituzionale è pertanto l'art. 4 comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 13 del Decreto sicurezza, dal momento che ha escluso dal novero dei residenti la specifica categoria di immigrati costituita dai richiedenti asilo<sup>99</sup>. L'intervento giudiziario mira perciò a garantire il diritto all'iscrizione anagrafica quale presupposto necessario per valorizzare la formazione dell'identità personale e la capacità di un soggetto di integrarsi nella comunità in cui ha scelto di vivere e con cui ha creato legami<sup>100</sup>. Si tratta pertanto di una decisione significativa per le cruciali conseguenze sul successivo esercizio dell'attività legislativa e amministrativa che disciplina lo status degli stranieri.

#### 4. UN PRIMO TENTATIVO DI INSERIRE ELEMENTI DI IUS CULTURAE

Molteplici sono stati i tentativi, poi falliti, di modifica della legge in materia di cittadinanza n. 91/1992 con l'obiettivo di colmare la discrasia che negli anni si è creata in un contesto caratterizzato dalla presenza sempre più rilevante di minori nati sul territorio della Repubblica italiana, dove sono stabilmente residenti, ma che incontrano difficoltà nell'ottenere lo *status civitatis*. Per questa ragione, sembra interessante vagliare le diverse soluzioni offerte, specialmente nel corso dell'ultimo decennio, per superare gli ostacoli presenti all'interno della legge 91/1992 nel conferire la cittadinanza italiana agli stranieri.

Nella XVII legislatura, che ha avuto inizio nel 2013, si sono mossi i primi passi in direzione della modifica dei requisiti di accesso alla cittadinanza italiana diretta all'assorbimento dei criteri connessi alla conoscenza dei principi costituzionali e, più in generale, alla cultura nazionale.

Infatti, il primo passaggio è stato compiuto dal noto disegno di legge n. 2092 del 2015 recante “modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza”<sup>101</sup> approvato in prima lettura alla Camera il 13 ottobre 2015 e, dopo due anni presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, decaduto prima dello scioglimento delle Camere avvenuto nel dicembre 2017. Il d.d.l., consta di 4 articoli, mediante i quali sono state proposte modifiche agli articoli 1, 4, 9, 9 *bis*, 14 e 23 della legge n. 91/1992, tuttavia, la presente analisi si soffermerà su quelli che si ritengono più incisivi dal punto di vista dello *ius culturae*, che compare per la prima volta in Italia proprio all'interno di questa proposta di legge. Premettendo che l'intento principale del d.d.l. era di estendere le fattispecie di acquisto della cittadinanza *iure soli* al fine di facilitarne l'accesso in particolar modo ai minori presenti sul territorio italiano, la realtà è stata ben diversa. Infatti, una massiccia richiesta di emendamenti è stata presentata dalle forze di opposizione<sup>102</sup> e, in aggiunta, la maggioranza governativa ha annunciato

<sup>98</sup> *Idem*, par. 4.2.

<sup>99</sup> D. Bacis, *Esistono cittadini “di seconda classe”?*, cit., 936, fa riferimento a una vera e propria compressione del diritto di asilo a causa dell'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

<sup>100</sup> Per una trattazione più approfondita, si v. C. Morselli, *La Consulta boccia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.)*, in *Federalismi.it*, No. 26, 2020, 110-142 e S. Rossi, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, No. 26, 2020, 143-165.

<sup>101</sup> Il testo del Ddl n. 2092 del 2015 è risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa popolare e di disegni di legge di iniziativa parlamentare.

<sup>102</sup> Come sottolinea D. Porena, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in *Federalismi.it*, No. 21, 2017, 3, sono stati presentati 7.728 emendamenti all'art. 1, 19 emendamenti all'art. 2, 2 emendamenti all'art. 3 e 7 emendamenti all'art. 4.

un voto di fiducia con l'avvertimento di sospendere il dibattito parlamentare. Conseguentemente, l'esame del d.d.l. è stato rinviato a data da definire. Nonostante questo panorama desolante, sembra opportuno dare giusto rilievo a questa innovativa proposta. Infatti, a fianco del meccanismo di accesso alla cittadinanza italiana *iure soli*, riservato al minore straniero che sia nato in Italia o vi sia entrato prima del compimento del dodicesimo anno di età, si è fatto ricorso alla locuzione *ius culturae* per indicare che l'acquisto della cittadinanza secondo questa modalità è comunque subordinato alla frequentazione di un percorso formativo nel territorio italiano<sup>103</sup>. Più precisamente, lo *ius culturae* riguarda il conseguimento del titolo conclusivo, dopo aver frequentato gli istituti scolastici appartenenti al sistema di istruzione nazionale per almeno cinque anni, ovvero il conseguimento di una qualifica professionale al termine di un percorso di formazione professionale triennale o quadriennale. Inoltre, «la conclusione positiva del corso»<sup>104</sup> richiesta nel caso di istruzione primaria dimostra l'importanza che la piena integrazione nel sistema scolastico iniziava ad assumere sul piano della cittadinanza.

Pertanto, ai sensi dei requisiti richiamati, la cittadinanza non risulterebbe effetto di una acquisizione automatica, bensì si otterrebbe, entro il compimento della maggiore età, a seguito di una dichiarazione di volontà espressa all'Ufficiale dello Stato civile del Comune di residenza del minore da parte di un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale ed è legalmente residente in Italia<sup>105</sup>. Infatti, mediante la proposta di modifica in esame si è ipotizzato l'inserimento di una nuova disposizione, al termine del secondo comma dell'art. 1, legge n. 92/1992, per effetto della quale il cittadino per nascita sarebbe anche chi sia nato nel territorio italiano da genitori stranieri di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente (stranieri Ue) secondo l'art. 14 del Decreto legislativo n. 30/2007 o sia in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo (stranieri extra-Ue), di cui all'art. 9, Decreto legislativo n. 286/1998. Poi, entro due anni dal raggiungimento dei diciotto anni, l'interessato potrebbe rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza. In concreto, attraverso quello che è stato definito *ius soli temperato*, non in forma pura, ma appunto “temperata” da una serie di requisiti<sup>106</sup> secondo l'ipotesi descritta, l'acquisto della cittadinanza avrebbe luogo a condizione che almeno uno dei genitori del nuovo nato sul territorio della Repubblica ne sia residente da almeno cinque anni. In aggiunta, tuttavia, i genitori non provenienti dall'Unione europea dovrebbero dimostrare di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, di un alloggio idoneo e del superamento di un test di lingua che attesti la padronanza dell'italiano.

<sup>103</sup> In questi passi per coerenza con il focus della trattazione, si fa riferimento esclusivamente a una parte del Ddl n. 2092 del 2015, ossia quella riferita allo *ius culturae*, dunque l'art. 1 (*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*), comma 1, pt. d) che dispone l'aggiunta all'articolo 4, dopo il comma 2, della l. n. 91/1992 del c. 2-*bis* e 2-*ter*.

Ad ogni modo, per un quadro complessivo degli articoli del Ddl n. 2092 si rimanda a D. Porena, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza*, cit.

<sup>104</sup> Ddl n. 2092, art. 1, c. 1, pt. d).

<sup>105</sup> In dottrina il provvedimento concessorio viene definito “atto di alta amministrazione”, che sottolinea la sussistenza in capo allo Stato di un preminente interesse al mantenimento di un'efficace forma di controllo sulla composizione del proprio popolo. Su questa linea: P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit., *passim*.

<sup>106</sup> Per evidenziare come esso sia intessuto a maglie tendenzialmente più larghe rispetto alle altre esperienze in chiave comparata dove il requisito della nascita da genitori stranieri sul territorio dello Stato in genere risulti accompagnato dall'ulteriore requisito di un periodo più o meno esteso di residenza regolare nel territorio di almeno un genitore finalizzato a escludere che l'acquisto della cittadinanza sia successivo a permanenze meramente episodiche o temporanee della partoriente o, comunque, non riconducibili a una qualche forma di stabile radicamento del nucleo familiare nel territorio nazionale. Per un esame approfondito sul tema si rimanda a D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista AIC*, No. 4, 2020, 228-249.

Sembra interessante sottolineare come la medesima proposta non faccia riferimento a misure in grado di permettere l'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri che arrivano in Italia già maggiorenni, pur prevedendo una disciplina dettagliata per quanto riguarda invece la condizione del minore straniero nato in Italia<sup>107</sup>.

Occorre operare dunque una distinzione tra lo *ius soli* come modalità di attribuzione della cittadinanza alla nascita e lo *ius soli* come criterio che facilita l'acquisto della cittadinanza dopo la nascita e che può essere affiancato da una serie di ulteriori criteri di acquisto frutto di decisioni del tutto discrezionali da parte dell'autorità di pubblica amministrazione relative alla possibilità di accogliere l'istante nella comunità nazionale<sup>108</sup>, come in questo caso in cui si tiene in considerazione il parametro dell'integrazione nella società. In generale, il disegno di legge appena descritto mira non all'indifferenziata attribuzione della cittadinanza a chiunque nasca sul territorio italiano<sup>109</sup>, bensì al riconoscimento della situazione attuale che sembra richiedere un intervento del decisore pubblico al fine di garantire lo status di cittadino ai minori nati e/o cresciuti sul territorio nazionale, i quali ne condividono la cultura e le caratteristiche distintive che determinano l'appartenenza a una comunità<sup>110</sup>. Infine, la disciplina in esame riconosce la cittadinanza in relazione a un percorso d'inclusione, idoneo a favorire un'omogeneità nazionale, che valorizzi istruzione e formazione quali parametri indicativi di un adeguato inserimento nel tessuto sociale del Paese. Queste previsioni sembrano riferirsi a una logica di base che, collegando integrazione sociale e cittadinanza, restituisce una visione dello *status civitatis* che non si riduca alla formale attribuzione di diritti. Infatti, viene stabilito chi appartiene alla comunità politica, ovvero chi ha coltivato i legami politici di *concittadinanza*. Questa rappresentazione presuppone che alla nozione formale di cittadinanza, che indica il rapporto di appartenenza allo Stato, corrisponda un legame effettivo e concreto di convivenza tra consociati che raffiguri l'idea della condivisione, del senso di appartenenza a una comunità e del rispetto di essa e che, al contempo, susciti un sentimento di responsabilità condivisa.

## 5. LE PROPOSTE DELLA XVIII LEGISLATURA

Un ulteriore tentativo di riforma risale al primo giorno di avvio della XVIII legislatura, quando il tema dello *ius culturae* è tornato nuovamente al centro dell'attenzione poiché la Commissione Affari costituzionali della Camera ha intrapreso il procedimento per modificare la normativa in materia di cittadinanza, malgrado successivamente si sia arrestato l'*iter* di approvazione. Più precisamente, il 23 marzo 2018, l'on. Boldrini ha presentato la proposta di legge dal titolo "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza"<sup>111</sup> a firma di Boldrini, Bersani, Carnevali, Conte, Epifani, Fassina, Fornaro, Fratoianni, Muroni, Occhionero, Palazzotto, Pastorino, Rostan, Speranza, Stumpo. A causa di uno slittamento nel calendario dei lavori, si è deciso di affidare all'esame della Commissione

<sup>107</sup> Sul punto si rimanda a G. Milani, *Cittadinanza e integrazione*, cit., che offre una lettura della proposta di legge anche alla luce delle novità introdotte a livello europeo all'interno degli altri ordinamenti.

<sup>108</sup> E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, cit., 37.

<sup>109</sup> *Idem*, 15-23 sullo *ius soli* "puro" tipico degli Stati Uniti d'America.

<sup>110</sup> Si v. per un approfondimento, A. Baraggia, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee*, cit.

<sup>111</sup> Pdl Boldrini ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza* (105), presentata il 23 marzo 2018.

questa proposta insieme<sup>112</sup> alle proposte di legge Nissoli<sup>113</sup> e La Marca<sup>114</sup>, presentate lo stesso giorno, alle proposte di legge Polverini<sup>115</sup> e Orfini<sup>116</sup> dei giorni successivi, e poi alle proposte di legge Siragusa ed altri<sup>117</sup>, Sangregorio ed altri<sup>118</sup> e Ungaro, Migliore<sup>119</sup>, presentate gli anni dopo.

In questa sede saranno analizzate esclusivamente le proposte di legge Boldrini ed altri, Polverini, Orfini e Ungaro, Migliore<sup>120</sup>, in quanto tra le altre proposte di cui si compone il testo unificato (T.U.), queste quattro sono le uniche che affrontano il tema dello *ius culturae* o *ius scholae*. Infatti, le due p.d.l. La Marca e la p.d.l. Nissoli si prefiggono di modificare esclusivamente i requisiti in materia di riacquisto della cittadinanza. In particolare la proposta A.C. 194 si compone di un solo articolo che novella l'articolo 17 della legge n. 91 del 1992, al fine di venire incontro alle aspettative degli italiani che vivono all'estero e che hanno perso la cittadinanza ma che vogliono riacquistarla. Poi la p.d.l. Siragusa ed altri è volta invece a modificare la legge vigente in materia di cittadinanza concentrandosi principalmente sulle modalità di riconoscimento del possesso dello *status civitatis* italiano ai cittadini stranieri di ceppo italiano, prevedendo norme a favore di coloro che abbiano un effettivo legame con il nostro Paese al fine di evitare che questi possano acquistare la cittadinanza italiana senza limite di generazioni. La p.d.l. Sangregorio ed altri, presentata nel 2021, si focalizza nuovamente sulle discriminazioni di genere e mira a superare ingiustificabili conseguenze di ordine pratico che vedono ad esempio i figli di una stessa madre ottenere in via amministrativa la cittadinanza se nati dopo il 1° gennaio 1948 e, viceversa, non ottenerla se nati prima.

Riguardo invece alla previsione dello *ius culturae*, i dieci articoli di cui si compone la proposta A.C. 105, Boldrini ed altri, hanno l'obiettivo di svecchiare l'impianto della legge 91/1992 al fine di «facilitare e incrementare l'acquisizione della cittadinanza, quale strumento essenziale di un'effettiva integrazione nella società», tenendo in considerazione che «l'acquisizione della cittadinanza non può costituire una sorta di privilegio da elargire discrezionalmente e a seguito di un tortuoso percorso burocratico» ma deve permettere «l'inclusione piena di persone nella fruizione di diritti e nell'adempimento di doveri», per cui «il principio dello *ius soli* deve rivestire un ruolo di primario rilievo, da aggiungere ai principi già previsti nella normativa vigente»<sup>121</sup>. Dunque, viene introdotta la possibilità di acquisire la cittadinanza per «chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è regolarmente soggiornante in Italia da almeno un anno, al momento della nascita del figlio» e per «chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è nato in Italia»<sup>122</sup>. Secondo questa

<sup>112</sup> T.U. n. 105-194-221-222-717-920-2269-2981-3511-A.

<sup>113</sup> Pdl Nissoli, *Modifica dell'articolo 17 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riacquisto della cittadinanza* (194), presentata il 23 marzo 2018.

<sup>114</sup> Si fa riferimento alle due pdl a firma di La Marca: pdl La Marca, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riacquisto della cittadinanza* (221) e pdl La Marca, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riacquisto della cittadinanza da parte delle donne che l'hanno perduta a seguito del matrimonio con uno straniero e dei loro discendenti* (222), presentate il 23 marzo 2018.

<sup>115</sup> Pdl Polverini, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza* (717), presentata l'11 giugno 2018.

<sup>116</sup> Pdl Orfini, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (920), presentata il 12 luglio 2018.

<sup>117</sup> Pdl Siragusa ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza* (2269), presentata il 25 novembre 2019.

<sup>118</sup> Pdl Sangregorio ed altri, *Modifica all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza per nascita delle donne che l'hanno perduta a seguito del matrimonio con uno straniero e dei loro discendenti* (2981), presentata il 29 marzo 2021.

<sup>119</sup> Pdl Ungaro, Migliore, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (3511), presentata l'8 marzo 2022.

<sup>120</sup> Riassumendo: pdl Boldrini ed altri (105), pdl Polverini (717), pdl Orfini (920) e pdl Ungaro, Migliore (3511).

<sup>121</sup> A.C. 105, Premessa.

<sup>122</sup> *Idem*, art. 1, *Nascita*, comma 1, pt. a) che modifica l'art. 1 della l. n. 91/1992.

ipotesi, la cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà espressa da un genitore<sup>123</sup>, ricalcando essenzialmente la disposizione del d.d.l. n. 2092. Viceversa, la proposta in esame si discosta dal precedente d.d.l. in quanto prevede che diviene cittadino italiano anche «lo straniero nato o entrato in Italia entro il decimo anno di età, che vi abbia regolarmente soggiornato fino al compimento della maggiore età»<sup>124</sup> se dichiara di voler acquistare la cittadinanza entro due anni dalla suddetta data, in tal modo abbassando il requisito di età del minore di due anni. Inoltre, entro 1 anno dal compimento della maggiore età, il soggetto può rinunciare alla cittadinanza italiana se è in possesso di un'altra cittadinanza<sup>125</sup>, quindi un periodo di tempo inferiore rispetto a quello di due anni prospettato dal d.d.l. n. 2092. L'art. 2 della proposta in esame introduce un'ulteriore ipotesi di ottenimento della cittadinanza per via elettiva<sup>126</sup>, ovverosia acquisita su istanza dell'interessato o di chi ne faccia le veci e a conclusione di un percorso di formazione. Appare importante la previsione del requisito che tiene conto della formazione dello straniero: «il minore figlio di genitori stranieri acquista la cittadinanza italiana, a seguito di dichiarazione di volontà espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale, se ha frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria di secondo grado presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione [...] ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale»<sup>127</sup>. Il minore che ha acquistato la cittadinanza italiana attraverso quest'ultima modalità può rinunciare alla stessa entro 2 anni dal compimento della maggiore età. Nell'art. 2 inoltre viene soppresso ogni riferimento alla durata in termini di anni del ciclo scolastico di istruzione o dei percorsi di formazione professionale, così come viene eliminata la doverosità di un buon voto di profitto, che invece compariva nel d.d.l. n. 2092, all'art. 1, comma 1, pt. d<sup>128</sup>.

La p.d.l. Boldrini ed altri ha previsto un intervento organico sulla legislazione vigente in materia di cittadinanza, viceversa risultano meno articolate le altre due, A.C. 717 e A.C. 920, recanti la firma rispettivamente di Renata Polverini e di Matteo Orfini. Infatti, la p.d.l. 717 di iniziativa dell'On. Polverini si limita alla revisione della disciplina in materia dei nati nel nostro Paese da genitori stranieri e che abbiano portato a termine un ciclo di scuole primarie statuendo che «lo straniero, nato in Italia e che abbia completato il corso di istruzione primaria secondo la disciplina vigente, risiedendovi legalmente fino a tale data, diviene cittadino mediante dichiarazione resa in qualunque momento»<sup>129</sup>. Qualora si tratti di minore, la dichiarazione è resa dal soggetto che esercita la potestà dei genitori secondo l'ordinamento dello Stato di origine. Quanto al requisito di residenza, è necessario che lo straniero abbia risieduto legalmente in Italia senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e potrà acquistare la cittadinanza italiana, purché alla data di presentazione dell'istanza sia presente da almeno 3 anni nel territorio della Repubblica, previo superamento di un esame che ne accerti la conoscenza della cultura e della lingua

<sup>123</sup> *Idem*, art. 1, *Nascita*, comma 1, pt. b); e art. 2, *Minori*, comma 1. Ugualmente, nel Ddl. n. 2092, art. 1, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*, comma 1, pt. b).

<sup>124</sup> *Idem*, art. 2, *Minori*, comma 1, che sostituisce il comma 2 dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91.

<sup>125</sup> *Ibidem*, 2-bis.

<sup>126</sup> Come in descrive D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae*, cit.

<sup>127</sup> Con l'art. 2 si intende sostituire il comma 2 dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91.

<sup>128</sup> Viceversa, nel Ddl. n. 2092, all'art. 1, comma 1, pt. d) si fa riferimento a un percorso di istruzione di almeno 5 anni presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale; in aggiunta viene sancita la necessità della conclusione "positiva" del corso di istruzione primaria.

<sup>129</sup> A.C. 717, art. 1, *Introduzione dell'articolo 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza degli stranieri nati in Italia*, comma 1, prevede che dopo l'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sia inserito l'art. 3-bis.



italiana nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano, che possa dimostrare l'integrazione linguistica e sociale dello straniero<sup>130</sup>. Poi, nella p.d.l. 920 d'iniziativa dell'On. Orfini è disciplinata la posizione del nato in Italia da genitori stranieri introducendo quindi uno *ius soli temperato* a condizione che almeno uno dei genitori vi risieda legalmente senza interruzioni da non meno di 5 anni o sia in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo<sup>131</sup>. In aggiunta, viene proposto lo *ius culturae* prevedendo per il minore straniero che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso prima di compiere 12 anni, l'opportunità di ottenere la cittadinanza a seguito della frequentazione *in loco*, per almeno 5 anni, di «uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquista la cittadinanza italiana. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva del corso medesimo»<sup>132</sup>. Appare evidente come, al contrario delle altre due, quest'ultima proposta dell'on. Orfini sia quella che riporta più fedelmente il contenuto del d.d.l. n. 2092 non soltanto ripristinando il meccanismo premiale al termine del percorso scolastico, che invece viene superato dalle altre proposte, ma stabilendo anche la durata dei cicli di formazione e di istruzione.

La p.d.l. Ungaro, Migliore, presentata a marzo 2022 quindi la più recente, torna a rimarcare la necessità di introdurre lo *ius culturae* all'interno delle modalità di acquisizione della cittadinanza da parte di minori stranieri. In particolare, oltre a introdurre integrazioni all'articolo 1, 9 e 23 della legge n. 91 del 1992, modifica l'articolo 4 per ovviare al problema che «il livello di acquisizione della cittadinanza italiana è molto inferiore alla media europea»<sup>133</sup>. In tal senso, stabilisce che possa ottenere la cittadinanza italiana il minore straniero, il quale sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro i suoi 12 anni e che abbia frequentato in maniera regolare «per almeno cinque anni nel territorio nazionale istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquista la cittadinanza italiana»<sup>134</sup>. Quindi non si presta attenzione all'esito del percorso scolastico o di formazione. In questo caso, il minore diventa cittadino italiano solo dopo la dichiarazione di volontà «resa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello Stato civile del comune di residenza, da annotare nel registro dello Stato civile»<sup>135</sup>, altrimenti, acquista lo status di cittadino in un secondo momento, presentando l'istanza «entro due anni dal raggiungimento della maggiore età»<sup>136</sup>.

Riassumendo, i quattro testi assumono come criterio per il riconoscimento dei diritti in capo agli stranieri la stanzialità con l'introduzione dello *ius soli temperato* e dello *ius culturae* e, seppur con notevoli modifiche, non si discostano dall'impostazione del disegno di legge n. 2092 del 2015 già analizzato al 4 §. Una riprova è che a livello procedurale, come nella proposta di legge precedente, spetterebbe esclusivamente al genitore la dichiarazione affinché il figlio possa acquistare la cittadinanza italiana e questo passaggio indiretto impedirebbe al minore o orfano di acquisire in maniera immediata la cittadinanza. Ancora, il presupposto che subordina l'acquisto della cittadinanza italiana alla residenza legale «senza

<sup>130</sup> *Idem*, parr. 3 e 4.

<sup>131</sup> A.C. 920, art. 1, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*, comma 1, apporta le seguenti modificazioni alla l. n. 91/1992: a) all'articolo 1, comma 1, è aggiunta, in fine, la lettera b-bis.

<sup>132</sup> *Idem*, pt. d) che aggiunge all'articolo 4, dopo il comma 2, della l. n. 91/1992, il 2-bis.

<sup>133</sup> A.C. 3511, 2.

<sup>134</sup> *Idem*, articolo 1, alla lettera b), introduce il 2-bis e 2-ter dopo il comma 2, articolo 4, della l. n. 91/1992.

<sup>135</sup> *Idem*, comma 2-bis.

<sup>136</sup> *Idem*, comma 2-ter.

interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età», ne rende più difficile l'ottenimento e riproduce un'eccessiva gravosità delle condizioni che il minore deve assecondare e che spesso non dipendono da lui – come appunto la residenza ininterrotta o l'iscrizione all'anagrafe – benché non gli siano attribuibili ipotetici inadempimenti riferibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione<sup>137</sup>, come ad esempio la mancata comunicazione dei termini contenuti nella legge organica del 1992 che possa pregiudicare l'acquisizione della cittadinanza.

Come sopraindicato, all'inizio della precedente legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera ha iniziato l'esame di una proposta di riforma della vigente disciplina in materia di cittadinanza<sup>138</sup> volta a estendere e facilitare le possibilità di acquisizione della cittadinanza per nascita sul territorio della Repubblica. La proposta di legge si suddivide nell'articolo 1, che va a modificare l'attuale legge sulla cittadinanza, in particolare al comma 1, lettera a, introduce alcune integrazioni all'articolo 4 della Legge n. 91/1992 per favorire l'acquisizione della cittadinanza ai minori stranieri nati o giunti in Italia nel corso dei primi anni di vita, e nell'articolo 2 che detta alcune disposizioni di coordinamento e finali. Nel corso dell'istruttoria legislativa, la Commissione ha deliberato lo svolgimento di un ciclo di audizioni informali sul provvedimento e successivamente nella seduta del 9 marzo 2022 ha approvato il testo unificato<sup>139</sup> volto alla previsione dello *ius scholae* come nuova modalità di acquisizione della cittadinanza da parte dei minori nati in Italia, o qui entrati prima del compimento dei 12 anni, che risiedano legalmente e che abbiano frequentato regolarmente almeno 5 anni di studio nel nostro Paese presso istituti del sistema di istruzione nazionale o percorsi di formazione professionale per ottenere una qualifica professionale. In aggiunta, nel caso in cui questi 5 anni si riferiscano alla frequentazione della scuola primaria, è necessario anche il superamento del ciclo di studi con esito positivo.

Poi durante la seduta del 28 giugno 2022, la I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) ha deliberato di riferire favorevolmente sul T.U. delle proposte di legge nn. 105, 194, 221, 222, 717, 920, 2269, 2981 e 3511. La II Commissione permanente (Giustizia) ha espresso parere favorevole; successivamente la III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) ha esaminato il T.U. delle proposte all'esame in sede referente presso la I Commissione e ha sottolineato che, trent'anni dopo l'approvazione della legge organica del 1992, sarebbe stato opportuno aggiornare le disposizioni in materia di cittadinanza tenendo presente le profonde trasformazioni della società italiana, altresì considerando che, rispetto ad altri Stati dell'Unione, l'Italia si colloca tra i Paesi più severi quanto al riconoscimento della cittadinanza ai minori stranieri ivi nati o cresciuti. Quindi la III Commissione permanente ha espresso parere favorevole in merito al T.U. in esame diretto all'introduzione del principio dello *ius scholae* tra le modalità di riconoscimento della cittadinanza italiana, in quanto ha ritenuto che potesse favorire la partecipazione dei minori stranieri «alla vita della comunità stessa» e potesse rimuovere «le disparità di trattamento attualmente esistenti rispetto ai minori cittadini italiani»<sup>140</sup>. Anche la VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) e la XII Commissione permanente (Affari sociali) si sono espresse favorevolmente una volta esaminato il T.U. delle proposte di legge A.C. 105 Boldrini e abbinate.

<sup>137</sup> Art. 33 *Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia*, decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, coordinato con la legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98 (G.U. n. 194 del 20/08/2013 - Suppl. Ordinario n. 63).

<sup>138</sup> Art. 1, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91* e art. 2, *Disposizioni di coordinamento e finali*. (Relatori in Assemblea: Brescia Giuseppe, per la maggioranza).

<sup>139</sup> T.U. n. 105-194-221-222-717-920-2269-2981-3511-A.

<sup>140</sup> *Idem*, 5.

Tuttavia, l'*iter* di approvazione ha subito un andamento discontinuo in Parlamento, dove si è fermato senza deliberazione dell'Assemblea. Quindi si è persa l'occasione di poter realizzare un intervento di riforma delle modalità di attribuzione della cittadinanza ai minori stranieri, nati o entrati in Italia nei primi anni di vita e che, comunque, abbiano assolto un diritto-dovere all'istruzione e alla formazione come requisito ulteriore. La mancata approvazione di tali integrazioni ai principi già previsti nella normativa vigente rende le modalità di accesso alla cittadinanza italiana tra le più restrittive dell'Unione europea rispetto a chi nasce sul territorio italiano da stranieri, in quanto non tiene conto di situazioni di radicamento sul territorio. Pertanto, la legge 91/1992 nella sua attuale versione crea un forte squilibrio tra la situazione dello straniero che nasce in Italia o vi risiede da molti anni e il discendente diretto di cittadini italiani emigrati all'estero. Infatti, il primo incontra maggiori difficoltà ad accedere allo *status civitatis*, mentre il secondo gode in realtà di condizioni più vantaggiose, pur non conoscendo la lingua italiana, non avendo mai risieduto in Italia e condividendo con la comunità politica italiana solo un piccolo bagaglio culturale tramandato. Quindi chi annovera nel proprio albero genealogico un genitore o un ascendente in linea retta di secondo grado può diventare cittadino italiano dopo aver soggiornato in Italia per un numero minimo di anni, almeno 3, secondo l'articolo 9 comma 1, lettera a. Invece mantiene la possibilità di presentare l'istanza di cittadinanza soltanto lo straniero che, divenuto maggiorenne, possa dimostrare di aver risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, secondo l'articolo 4, comma 2 della stessa legge. Restano esclusi quindi gran parte dei minori nati o arrivati in tenera età in Italia e che non possono acquisire la cittadinanza fino al compimento dei 18 anni, quindi attendono un periodo di tempo eccessivamente lungo a cui bisogna aggiungere un farraginoso percorso burocratico, una volta presentata l'istanza.

Riguardo alla proposta di legge Boldrini ed altri, A.C. 105, sono stati messi in luce profili di rilievo circa la sua formulazione<sup>141</sup>. In particolare, seguendo le disposizioni della proposta di legge, verrebbe riconosciuta la cittadinanza italiana al minore che abbia frequentato 5 anni di scuola elementare e 3 anni di scuole medie o, ancora, fino a 5 anni di scuole secondarie di secondo grado. La norma predispone altresì analoga tutela in favore di chi abbia svolto altro percorso di istruzione o di formazione professionale<sup>142</sup>. Per quanto concerne la frequenza richiesta, occorre notare, tuttavia, come la proposta di legge abbia trascurato il fatto che la durata dei cicli di studio differisce a seconda del percorso di riferimento, ovverosia scuola primaria, secondaria o superiore. Dunque sembra necessario rivedere la formulazione dell'articolo, in modo da prevedere un periodo minimo obbligatorio di conclusione del percorso di istruzione o formazione. Diversamente, si potrebbero persino sollevare dubbi di costituzionalità<sup>143</sup> in quanto la proposta di legge potrebbe determinare effettivamente una disparità di trattamento; basti

<sup>141</sup> Tra gli ultimi, A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze: una prospettiva di diritto comparato*, in A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Editoriale Scientifica, 2023, 99-132; L. Panella, *L'attribuzione della cittadinanza italiana e la sua compatibilità con il diritto europeo ed internazionale*, in A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella (a cura di), cit., 41-65; D. Porena, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale. Evoluzioni della normativa sull'acquisto dello status civitatis e dibattito istituzionale sulle ipotesi di revisione*, in A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella (a cura di), cit., 67-97; D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae*, cit.; G. Stegheer, *L'articolato percorso normativo della cittadinanza e dell'immigrazione: spunti ricostruttivi*, in *Nomos*, No. 3, 2021, 1-23.

<sup>142</sup> Secondo la Legge del 28 marzo 2003, n. 53, infatti il nostro ordinamento prevede due cicli di istruzione. Il primo dura 8 anni e ricomprende la scuola primaria (per alunni da 6 a 11 anni) e la scuola secondaria di primo grado (per alunni da 11 a 14 anni). Il secondo ciclo prevede due tipi di percorsi di durata variabile da 3 a 5 anni: la scuola secondaria di secondo grado (quinquennale per gli studenti da 14 a 19 anni) e i percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) di competenza regionale (di 3 o 4 anni), rivolti a coloro che hanno concluso positivamente il primo ciclo di istruzione.

<sup>143</sup> Come mette in guardia D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae*, cit.

pensare al beneficio che otterrebbe chi abbia frequentato percorsi professionali di durata inferiore a quella prevista per i cicli scolastici.

Al contrario, l'ipotesi dello *ius culturae* o *ius scholae* avrebbe due obiettivi meritori. *In primis*, sarebbe finalizzato a consentire l'ottenimento della cittadinanza agli stranieri non nati in Italia, ma che vi abbiano trascorso un periodo cruciale di crescita e formazione. Infatti, se venisse approvata la proposta di legge A.C. 105, Boldrini e altri, si determinerebbe una modifica rilevante, dal momento che potrebbe acquisire la cittadinanza non solo lo straniero nato in Italia, ma anche – e qui la novità – il minore entrato nel territorio nazionale anteriormente al decimo compleanno e che vi risiede in maniera regolare e continuativa sino al compimento della maggiore età. In questo caso, il congruo decorso di tempo viene giustificato dalla necessità di favorire il più possibile lo stabile radicamento del soggetto sul territorio nazionale<sup>144</sup>. In secondo luogo, a differenza del disegno di legge n. 2092, si può rintracciare il merito di aver escluso l'obbligo di completare il ciclo di studi o formazione con esito necessariamente positivo, un requisito superfluo, e per di più inibente, ai fini della dimostrazione dell'integrazione effettiva.

Caratterizzate da portata differente e da diversa *ratio*, queste iniziative susseguitesì nel corso della XVIII legislatura sono state sicuramente eterogenee, ma accostate dalla volontà di gettare nuova luce sul tema dell'integrazione rispetto alla disciplina della cittadinanza e al suo acquisto da parte degli immigrati soprattutto di seconda generazione.

## 6. LINEE DI RIFORMA DELLA LEGGE SULLA CITTADINANZA ITALIANA NELLA XIX LEGISLATURA

Durante la XIX legislatura, i parlamentari promotori della revisione della legge sulla cittadinanza italiana non hanno esitato ad avanzare nuove proposte. In effetti, proprio lo stesso giorno in cui si è avviata la XIX legislatura, il deputato Orfini ha presentato una proposta di legge<sup>145</sup> che sostanzialmente ha ricalcato i contenuti del testo unificato approvato nella XVII legislatura dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015 (S. 2092), già ripresentato nella XVIII legislatura (A.C. 920). Nello specifico, all'articolo 1, comma 1, lettera d), il testo proposto ha previsto il cd. *ius culturae*, ovvero per il minore straniero, nato in Italia o qui arrivato entro i 12 anni di età, la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana una volta terminato un percorso formativo di almeno 5 anni svolto sul territorio della Repubblica e consistente in uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema di istruzione nazionale oppure in percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali ai fini del conseguimento di una qualifica professionale. Inoltre, è da osservare come nel caso di un corso di istruzione primaria viene altresì richiesta la conclusione positiva di tale corso. In questa fattispecie, l'ottenimento della cittadinanza può avvenire sulla base di una dichiarazione di volontà da parte di un genitore legalmente residente in Italia o da chi eserciti la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello Stato civile del Comune di residenza del minore, entro la sua maggiore età. Nei successivi 2 anni, il soggetto interessato ha la facoltà di rinunciare alla cittadinanza in tal modo acquisita, purché sia in possesso di altra cittadinanza, oppure di richiedere la cittadinanza italiana all'ufficiale di Stato civile, ove il genitore non abbia già espresso la dichiarazione di volontà<sup>146</sup>.

<sup>144</sup> Si v. E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, cit., 53, dove viene spiegato che il fattore temporale è enfatizzato nei casi in cui è richiesta la residenza continuativa del soggetto dalla nascita alla maggiore età.

<sup>145</sup> A.C. 314, presentata in data 13 ottobre 2022.

<sup>146</sup> Disposizioni contenute all'interno dei commi 2-bis e 2-ter aggiunti all'articolo 1 della legge 91/1992.

Ad agosto 2024 è stata presentata una nuova proposta di legge<sup>147</sup> che, sulla scia delle precedenti formulate a inizio legislatura, è stata indirizzata alla modifica della legge in materia di cittadinanza con l'obiettivo principale di affrontare la cruciale «questione dell'acquisto della cittadinanza da parte dei minori»<sup>148</sup>. Le novità fondamentali introdotte dall'articolo 1 di tale p.d.l. riguardano la previsione di due innovative fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana, una per nascita (*ius soli*), l'altra come conseguenza della conclusione di un percorso scolastico (*ius culturae*). Più precisamente, la prima fattispecie concerne la cittadinanza ottenuta dal minore, nato sul territorio della Repubblica italiana, figlio di stranieri, di cui almeno uno sia un soggiornante permanente, riconosciuto al cittadino dell'Unione europea che abbia soggiornato legalmente e in via continuativa per 5 anni nel territorio nazionale, o sia in possesso del permesso di soggiorno dell'Unione europea per soggiornanti di lungo periodo<sup>149</sup>. La seconda, invece, prevede la revisione dell'art. 4, comma 2, della legge 91/1992 introducendo la possibilità di acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero, nato nella penisola italiana o che vi abbia fatto ingresso entro il compimento dei 12 anni, il quale abbia frequentato regolarmente per almeno 5 anni uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali che permettono il conseguimento di una qualifica professionale. Come sancito anche dalla p.d.l. presentata dall'on. Orfini (314), nel caso di scuola primaria è richiesta la conclusione positiva di tale corso. Sulla base di questi requisiti, la cittadinanza si può conseguire mediante dichiarazione di volontà espressa da parte di un genitore legalmente residente in Italia o da chi ne esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello Stato civile del loro Comune di residenza, entro i 18 anni del minore. Quest'ultimo si può avvalere del diritto di rinunciare alla cittadinanza così ottenuta entro 2 anni dal raggiungimento della maggiore età, a condizione che sia in possesso di un'altra cittadinanza. Egli può altresì presentare la richiesta di acquisto della cittadinanza all'ufficiale di Stato civile entro 2 anni<sup>150</sup> dal raggiungimento della maggiore età, se il genitore non abbia reso la dichiarazione di volontà. Dunque, viene allungato l'arco temporale entro il quale il soggetto interessato possa fare richiesta espressa di acquisizione della cittadinanza italiana, termine attualmente fissato a 1 anno dal compimento del diciottesimo anno di età.

Recentemente, dopo il dibattito estivo sulla riforma della legge 91/1992, è stata presentata una p.d.l. sul tema della concessione della cittadinanza a individui nati sul territorio italiano, assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 9 ottobre 2024<sup>151</sup>. In apertura, la p.d.l. sottolinea il fatto che la mancata riforma della legge sulla cittadinanza raffigura «una ferita aperta per le centinaia di bambine e di bambini, di ragazze e di ragazzi, nati in Italia e cresciuti frequentando la scuola italiana, i quali, in base alla legge vigente, devono attendere anche più di vent'anni per vedere riconosciuta la cittadinanza italiana»<sup>152</sup>. Dei quattro articoli di cui si compone tale proposta di legge, l'articolo 1, comma 1, lettera a) introduce lo *ius soli temperato*, prevedendo che chi nasce in Italia da genitori stranieri sia cittadino italiano se almeno uno dei genitori sia regolarmente soggiornante in Italia da almeno 1 anno al momento della

<sup>147</sup> A.C. 2023, presentata in data 23 agosto 2024.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> Come da prescrizioni dell'art. 1 del presente Pdl che aggiunge all'art. 1, comma 1, della legge 91/1992 la lettera *b-bis*, e poi i commi *2-bis* e *2-ter*.

<sup>150</sup> Ai sensi dell'art. 1, lett. c) del testo della Pdl, all'articolo 4, comma 2, della legge 91/1992 le parole: «un anno» sono sostituite dalle seguenti: «due anni».

<sup>151</sup> A.C. 2032, presentata in data 12 settembre 2024.

<sup>152</sup> *Ibidem*.



nascita del figlio. L'articolo 1, comma 1, lettera c) introduce invece il cd. *ius scholae*, statuendo che può acquisire la cittadinanza italiana il minore che abbia fatto ingresso nel territorio italiano entro il compimento del dodicesimo anno di età e abbia frequentato per almeno 5 anni, nel territorio nazionale, uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema di istruzione nazionale o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale per l'ottenimento di una qualifica professionale<sup>153</sup>. Quale incoraggiamento alla scolarizzazione e all'integrazione dei minori stranieri, è stata accettata la frequenza scolastica presso istituti dell'infanzia sia statali sia paritari facenti parte del sistema nazionale di istruzione. In aggiunta, l'articolo 1, comma 1, lettera d) apporta modifiche sostanziali all'articolo 9 della citata legge n. 91 del 1992, tra queste, è da notare una disciplina più favorevole al minore giunto nella penisola dopo il dodicesimo anno di età ma prima della maggiore età, il quale può richiedere la cittadinanza italiana se sia legalmente residente in Italia da almeno 5 anni e se abbia conseguito il titolo finale da parte di un istituto scolastico ovvero abbia ricevuto la qualifica professionale dopo aver frequentato un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale<sup>154</sup>.

Il 9 ottobre scorso è stata la volta di uno dei partiti di maggioranza al governo, Forza Italia, che ha depositato sia al Senato<sup>155</sup> sia alla Camera<sup>156</sup> un'innovativa proposta di legge sullo *ius Italiae*. Con l'espressione *ius Italiae* probabilmente si è cercato di dare forte evidenza all'importanza della formazione "italiana" dell'individuo che dovrà divenire cittadino della Repubblica<sup>157</sup>. Pertanto, pur non discostandosi molto dalle precedenti proposte passate al vaglio in questa sede sullo *ius culturae* e sullo *ius scholae*, la nuova proposta di revisione della legge 91/1992 ha posto l'accento sul percorso complessivo di "assimilazione" della cultura e della lingua italiana, per cui è sicuramente importante la frequentazione di percorso di studio ma rileva altresì l'attitudine dell'individuo a dimostrare la propensione all'integrazione, a volte a prescindere dalla presenza di eventuali vincoli di sangue con italiani. Infatti, attraverso la p.d.l. sullo *ius Italiae*, i proponenti sembrano prefiggersi principalmente l'obiettivo di limitare il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*. Anche questa volta ci troviamo di fronte a una locuzione latina che indica la possibilità di ottenimento della cittadinanza da parte dello straniero che, nato in Italia o qui arrivato prima dei 5 anni di età, ha il diritto di farne richiesta nel caso in cui abbia frequentato sul suolo italiano la scuola dell'obbligo per 10 anni<sup>158</sup>, dunque dopo i 16 anni di età. Tale proposta di legge stabilisce alcune

<sup>153</sup> Queste disposizioni vanno a sostituire l'articolo 4, comma 2, della legge 91/1992.

<sup>154</sup> Come stabilito dalla nuova lettera f-bis, comma 1, art. 9 della legge 91/1992.

<sup>155</sup> S. 1263, Gasparri ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di acquisto della cittadinanza*, presentato in data 9 ottobre 2024; annunciato nella seduta n. 229 del 9 ottobre 2024. Iniziativa parlamentare di Maurizio Gasparri (FI-BP-PPE); cofirmatari: Adriano Paroli (FI-BP-PPE), Roberto Rosso (FI-BP-PPE), Mario Occhiuto (FI-BP-PPE), Daniela Ternullo (FI-BP-PPE).

<sup>156</sup> A.C. 2080, Barelli ed altri (Nevi Raffaele; Bergamini Deborah; Cannizzaro Francesco; Dalla Chiesa Rita; Russo Paolo Emilio; Pagano Nazario), *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di trasmissione e acquisto della cittadinanza*, presentata in data 9 ottobre 2024.

<sup>157</sup> T. Ciriaco, *Tajani*, cit. richiama un'intervista ad Antonio Tajani, il quale ha affermato, riferendosi alla revisione delle modalità di accesso alla cittadinanza italiana: «è quello di cui ha bisogno il nostro Paese. Ragazzi, l'Italia è cambiata! [...] Dobbiamo guardare a una realtà che oggi è composta da quasi un milione di ragazzi che frequentano le nostre scuole, che parlano le lingue locali come i loro amici [...] l'Italia deve essere in grado di integrare queste persone ma non come un fatto automatico; integrare significa essere forti nella nostra identità e far comprendere che se si vuole vivere questa identità lo si può fare anche se non si è figli di italiani».

<sup>158</sup> Art. 622, Legge 27 dicembre 2006, n. 296: «L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria». I 10 anni di scuola dell'obbligo in Italia si dividono in: 5 anni di scuola elementare, 3 anni di scuola media, 2 di scuola superiore (dunque 8 anni del primo ciclo di istruzione e i primi 2 anni del secondo ciclo). Secondo l'art. 1, comma 1, della Legge 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, n. 62, l'istruzione obbligatoria può essere realizzata nelle scuole statali e nelle scuole paritarie che costituiscono il sistema pubblico di istruzione, ma può essere assolta anche nelle scuole non paritarie, purché l'assolvimento dell'obbligo di istruzione sia dipendente da una serie di condizioni,

novità salienti<sup>159</sup>. *In primis*, i tempi massimi di attesa per la procedura di concessione della cittadinanza italiana sono stati diminuiti da 36 a 18 mesi<sup>160</sup> con la conseguenza che il procedimento per il riconoscimento dello *status civitatis* potrà essere più rapido. Inoltre, tale proposta sembra rispondere alla necessità di frenare la “trasmissione” della cittadinanza di generazione in generazione in maniera potenzialmente illimitata in applicazione del criterio dello *ius sanguinis* per chi è nato all'estero; quindi l'albero genealogico pare sia stato ridotto. Il discendente di cittadini italiani potrà richiedere infatti la cittadinanza per discendenza solamente in presenza di parametri ben definiti e chiari. Ai sensi della legge attualmente in vigore, invece, la cittadinanza italiana si può ottenere con automatismi che non tengono conto di un effettivo vincolo con il Paese (il cd. *genuine link*<sup>161</sup>, ovvero sia il sentirsi cittadini italiani, avere un forte attaccamento alle tradizioni comuni, oppure richiedere l'esercizio dei diritti di cittadinanza), purché non vi sia stata rinuncia. La cittadinanza per matrimonio, come analizzato in precedenza, può essere ottenuta anche dal coniuge straniero che non risiede in Italia e che la mantiene e la trasmette anche dopo un eventuale divorzio. In aggiunta, il figlio minore dello straniero che ha ottenuto la cittadinanza diventa automaticamente cittadino, anche se non risiede in Italia. Ebbene, queste disposizioni, secondo il parere di Forza Italia, permettono oggi il riconoscimento della cittadinanza italiana a chi, pur nascendo e risiedendo fuori dalla Repubblica, acquisisce la cittadinanza senza una verifica sull'effettivo inserimento nella società e senza alcuna dimostrazione del livello di istruzione raggiunto. La presente p.d.l. invece mira a collegare l'acquisizione della cittadinanza all'obbligo di concludere il ciclo di studi obbligatori in Italia, che possa consentire l'apprendimento di quegli elementi linguistici, culturali e di diritto ritenuti fondamentali per essere definiti “italiani”.

A parere di chi scrive risulta agevole individuare un punto di convergenza tra le varie proposte di riforma della legge sulla cittadinanza italiana sinora esaminate. Evitando la frammentazione, le varie forze politiche potrebbero trovare insieme un punto di convergenza che possa superare l'*impasse* attuale. Certamente, si può evidenziare un minimo comune denominatore tra le varie proposte di modifica della legge 91/1992 che è rappresentato dalla concezione della cittadinanza come un motore di inclusione, non concessa sulla base di presupposti stringenti<sup>162</sup>. Lo *ius soli*, insieme allo *ius culturae*, o *ius scholae*, ai quali si è aggiunto da ultimo lo *ius Italiae*, non sono criteri da considerare contrastanti, bensì possono integrarsi in un impianto legislativo flessibile che possa riconoscere l'importanza del rapporto instaurato con il territorio dello Stato di appartenenza e, al contempo, valorizzare la scuola quale istituzione fondante della Repubblica e quale custode della storia, della memoria condivisa e delle ambizioni future delle nuove generazioni di italiani che raffigurano il collante dell'unità nazionale<sup>163</sup>.

quali il superamento di esami di idoneità (Legge 3 febbraio 2006, n. 27, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, recante misure urgenti in materia di università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui*).

<sup>159</sup> Sul punto, si v. F. Curradori, *Forza Italia tira dritto e presenta la pdl sullo “Ius Italiae”*, in *il Giornale*, 9 ottobre 2024.

<sup>160</sup> Ai sensi dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 173 (in G.U. 19/12/2020, n. 314), il termine di definizione dei procedimenti per il riconoscimento della cittadinanza di cui agli artt. 5 e 9 della Legge 91/92 è stato fissato a 24 mesi, prorogabili fino al massimo di 36 mesi dalla data di presentazione della domanda. Quindi ha ridotto il termine di definizione dei procedimenti per il riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per concessione di legge, che il decreto-legge 113/2018 aveva prolungato a 48 mesi. Con questa riforma si intende quindi ridurre ulteriormente i tempi necessari per la conclusione del procedimento di ottenimento della cittadinanza.

<sup>161</sup> In Corte internazionale di giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm, (Liechtenstein c. Guatemala)* per la prima volta viene utilizzata l'espressione “genuine link” per indicare «any genuine intention to establish a durable link» (11, par. c). La CIG definisce la cittadinanza come un vincolo giuridico che ha come base un fatto sociale di attaccamento, un'autentica connessione di esistenza, interessi e sentimenti, insieme all'esistenza di diritti e doveri reciproci (23-26).

<sup>162</sup> G. Milani, *Ius linguae e status civitatis*, cit., 113.

<sup>163</sup> Si v. le motivazioni racchiuse in A.C. 2032.

## 7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Dalla disamina condotta in queste pagine si può evincere come il Legislatore italiano faticchi a realizzare qualsiasi tipo di revisione incisiva della legge sulla cittadinanza 91/1992, giacché tutti i disegni di legge e le proposte di riforma passate in rassegna si sono arenati in Assemblea. A sostegno di questa affermazione, la loro presentazione è sempre stata preceduta da un confronto acceso in Parlamento, sintomo di un'ostilità politica difficile da soffocare e che lascia ben poche speranze di confronto costruttivo. Tutti questi tentativi di riforma delle modalità di acquisto della cittadinanza sono stati frenati dal dibattito politico-istituzionale tra maggioranza e opposizione che non ha prestato l'adeguata attenzione a una materia così delicata. Tuttavia, è importante che la comunità dei cittadini si possa ridefinire a seconda dei contesti e delle esigenze storiche del momento.

Diversamente, oggi la rappresentazione formale della comunità dei cittadini appare dissociata dalla realtà, per cui abbiamo una composizione effettiva della comunità cui non corrisponde la sua raffigurazione giuridica, visto che solo i cittadini dispongono *pleno iure* di diritti politici a livello nazionale. Bisognerebbe procedere dunque a rinnovare una legge sulla cittadinanza divenuta ormai per molti aspetti anacronistica, concepita in base alle esigenze di più di trent'anni fa e che non riesce ad adattarsi al contesto attuale. Infatti, la legge 91/1992 fotografa una realtà nazionale differente e, a meno che non si intervenga appunto con una revisione, non è in grado di regolare la condizione degli stranieri di seconda generazione presenti sul suolo della Repubblica. Sarebbe opportuno un adeguamento dei criteri di accesso alla cittadinanza che ci possa restituire l'immagine del popolo corrispondente quanto più possibile ai caratteri attuali della società.

La legislazione in vigore da più di un trentennio necessita dunque di un'urgente attualizzazione con il fine ultimo di adottare una disciplina adeguata alle situazioni che riguardano i minori, vulnerabili e pertanto bisognosi di ampia tutela: «concedere la cittadinanza italiana ai bambini che seguono il corso di studi con i nostri ragazzi deve suscitare delle idee e non delle ideologie per trovare le risposte adeguate», ha evidenziato il cardinale Matteo Zuppi<sup>164</sup>.

Bisogna quindi permettere che anche l'ordinamento italiano si adatti alle disposizioni presenti già da tempo a livello europeo. Infatti, nel raffronto con altri Paesi membri dell'Unione, l'Italia sembra mostrare un'irragionevole rigidità. Alcuni Stati europei<sup>165</sup> hanno orientato la loro azione verso l'adequa-

<sup>164</sup> Si legge: *Ius Scholae*, Zuppi: "Trovare risposte adeguate, stop alle ideologie", *Adnkronos*, 5 luglio 2022.

<sup>165</sup> Per economia di esposizione sono stati presi in considerazione due casi collocati agli estremi opposti: la Germania, che riconosce come criterio cardine di attribuzione della cittadinanza alla nascita lo *ius sanguinis* e la Francia che, al contrario, preferisce lo *ius soli*. Tuttavia, anche altri Paesi europei inseriscono elementi di *ius culturae* o *ius scholae* nelle disposizioni che regolano l'acquisto della cittadinanza da parte dei minori stranieri. In Austria, secondo la Legge federale sulla cittadinanza austriaca del 1985, come modificata dalla Legge federale FLG II N. 134/2000 (modificata da ultimo dalla legge federale FLG II n. 290/2008) ottiene la cittadinanza austriaca lo straniero che al momento della presentazione della domanda deve essere minorenne e, per quanto riguarda l'obbligo di istruzione generale, deve aver frequentato una scuola elementare o deve frequentare una scuola secondaria (articolo 10a, comma 3). In Grecia, il figlio di cittadini stranieri che abbia completato con successo la frequentazione di almeno sei livelli scolastici in una scuola greca e risieda legalmente in modo permanente nel Paese, acquisisce la cittadinanza greca al termine del periodo di sei anni di frequenza scolastica (art. 1A, Legge n. 4332/2015). In Lussemburgo dal 2017 (*Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise*) un minore può acquisire cittadinanza per opzione, al compimento dei dodici anni, se nato in Lussemburgo, ma solo se risiede sul territorio da almeno cinque anni consecutivi e immediatamente precedenti la dichiarazione di opzione, o se i genitori stranieri vantano una residenza legale sul territorio di almeno un anno precedente la nascita del figlio. La nuova legge sulla cittadinanza del 2017 ha introdotto uno *ius soli* condizionato al compimento della maggiore età, infatti i bambini nati in Lussemburgo da cittadini stranieri ottengono la cittadinanza lussemburghese al compimento dei diciotto anni, a condizione che siano stati residenti in Lussemburgo per almeno cinque anni precedenti il diciottesimo compleanno e che almeno uno dei genitori abbia vissuto in Lussemburgo per almeno dodici mesi consecutivi prima della loro nascita (Sezione 3, spec. Articolo 26). Il Portogallo, secondo la *Lei da Nacionalidade*

mento delle loro discipline sulla concessione della cittadinanza bilanciando le esigenze del momento. Ad esempio, Germania e Francia, rappresentano due Stati membri che registrano una rilevante presenza di immigrati e che però sono riusciti, al contrario dell'Italia, a introdurre un sistema di *ius soli* temperato, che fa dipendere la concessione della cittadinanza dalla sussistenza di altri presupposti oltre alla nascita sul territorio dello Stato.

Come l'Italia, la Germania si consolida quale patria fondata sui legami di sangue, ma con il passare del tempo si è aperta ad altri criteri che favoriscono l'inclusione di milioni di stranieri, con regole chiare in ordine all'integrazione linguistica, ai percorsi culturali di formazione scolastica o di inserimento lavorativo. Infatti nel corso degli anni si sono susseguite diverse modifiche alla Legge federale sulla cittadinanza<sup>166</sup>, da ultimo nell'estate del 2024. Nello specifico, sembra interessante citare la legge che ha introdotto novità salienti sulla regolazione dello status degli individui di origine straniera presenti sul territorio tedesco. Infatti, la *Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz* – *StARModG*, entrata in vigore il 27 giugno 2024<sup>167</sup>, tra gli altri obiettivi, ha voluto semplificare la naturalizzazione dei figli dei migranti che vivono in Germania riducendo da 8 a 5 anni il periodo minimo di residenza legale che almeno uno dei due genitori deve dimostrare affinché i loro figli, nati in Germania, possano acquisire la cittadinanza tedesca. Inoltre, i minori possono mantenere la cittadinanza dei genitori e non devono più sottostare alla regola dell'opzione (*Optionsregelung*) per una cittadinanza o l'altra al raggiungimento della maggiore età, come era stabilito dall'articolo 29, *StAG* ora abrogato.

La Francia<sup>168</sup> che ha da sempre riconosciuto come criteri cardine di attribuzione della cittadinanza lo *ius soli* semplice e il doppio *ius soli*<sup>169</sup>, al contrario di Germania e Italia, con il tempo ha dovuto restringere le condizioni legate alla residenza dei genitori oltre che alla nascita da genitori stranieri *in loco*, con l'obiettivo di adattare la normativa alle specificità derivanti dal pregresso coloniale e dall'integrazione di soggetti di origine straniera. Infatti, dal 1° gennaio 1994, è stato rimosso, attraverso l'abrogazione nel 1993, il meccanismo di acquisto della cittadinanza per *double droit du sol* che sanciva la possibilità di acquisire la cittadinanza francese per i figli di algerini nati in Francia prima del 1962<sup>170</sup>. Il doppio *ius soli* permane invece nella disposizione<sup>171</sup> che attribuisce la cittadinanza francese alla nascita al figlio nato in Francia da

(L. n. 37/1981) come modificata dalla Legge organica 2/2006 e poi dalla Legge organica 2/2018, adotta una formula intermedia tra *ius sanguinis* e *ius soli* e introduce, con un ultimo emendamento approvato dal Parlamento portoghese, e confermato successivamente dal Presidente della Repubblica il 23 luglio 2020, la possibilità per il minore nato da genitori stranieri sul territorio portoghese che ha completato *in loco* almeno un ciclo di scuola primaria o secondaria di ottenere la cittadinanza *iure soli* (art. 6, comma 2, lett. b). La disciplina portoghese si conferma tra le legislazioni maggiormente inclusive in Europa.

<sup>166</sup> Legge federale sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsgesetz* – *StAG*) del 22 luglio 1913. Si v. l'analisi dell'evoluzione normativa tedesca in materia di cittadinanza di A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze*, cit. e D. Porena, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale*, cit.

<sup>167</sup> Legge sulla modernizzazione della cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz* – *StARModG*) del 27 giugno 2024, modifiche alla legge sulla cittadinanza tedesca (*Staatsangehörigkeitsgesetz* – *StAG*).

<sup>168</sup> La materia della cittadinanza è disciplinata dal *Code civil* 1804, dalla Legge del 22 luglio 1993, n. 933 (*Loi n. 93-933 réformant le droit de la nationalité*) e dalla Legge del 16 marzo 1998, n. 170 (*Loi n. 98-170 relative à la nationalité*).

<sup>169</sup> Il principio del doppio *ius soli* prevede il riconoscimento della cittadinanza francese in maniera automatica alla seconda generazione di cittadini francesi. Mediante lo *ius soli* semplice, invece, la cittadinanza viene concessa al maggiorenne nato in Francia da genitori stranieri, purché al compimento dei diciotto anni risieda nel Paese o ivi abbia avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni dal compimento dell'undicesimo anno di età. Si sottolinea che attraverso lo *ius soli* semplice la cittadinanza francese viene acquisita automaticamente, viceversa, tramite il doppio *ius soli*, per ottenere la cittadinanza l'interessato deve presentare una preventiva dichiarazione di volontà, personalmente o per mezzo dei genitori.

<sup>170</sup> Si v. l'esame della disciplina francese in materia di cittadinanza di A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze*, cit. e D. Porena, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale*, cit.

<sup>171</sup> Art. 19-3, *Code civil*.



genitori stranieri, sempre che uno dei due sia a sua volta nato in Francia. L'acquisizione automatica della cittadinanza francese può essere anticipata a 16 anni dallo stesso interessato, nato in Francia da genitori stranieri, il quale può rivendicare la cittadinanza mediante dichiarazione purché abbia o abbia avuto la residenza abituale in Francia per un periodo di almeno 5 anni, a partire dall'età di 11 anni<sup>172</sup>. In aggiunta, può ottenere la cittadinanza francese senza restrizioni<sup>173</sup> chi appartiene all'unità culturale e linguistica francese, quindi se il francese è la sua lingua madre o se dimostra di aver frequentato per almeno 5 anni un istituto educativo di istruzione francese<sup>174</sup>.

Considerando che l'Italia rappresenta uno dei Paesi membri che utilizza maggiormente l'istituto della concessione della cittadinanza<sup>175</sup>, si auspica dunque che siffatto cambiamento della legge sulla cittadinanza avvenga nell'attuale XIX legislatura, a fronte della sempre più urgente esigenza di tutela dei diritti nello spazio politico e giuridico europeo e della concretezza dei processi di inclusione manifestata dalla giurisprudenza europea<sup>176</sup>.

La formulazione dei requisiti dello *status civitatis* dovrebbe oggi tutelare i minori che sono nati in Italia e coloro che si sentono italiani a tutti gli effetti in quanto ivi hanno trascorso il periodo della loro formazione<sup>177</sup>. Di contro, la normativa italiana sullo *ius soli* è ancora limitata e rappresenta un'ipotesi residuale, come esaminato. Bisognerebbe considerare invece che la frequentazione di un percorso educativo scolastico da parte dello straniero è essenziale per l'acquisizione dei principi sostanziali della convivenza civile nel sistema ordinamentale italiano.

D'altronde, nel nostro ordinamento ha massima estensione il diritto all'istruzione<sup>178</sup>, che consiste sia nell'apprendimento di conoscenze sia nell'inserimento dell'individuo all'interno della collettività. Infatti, l'articolo 34 della Costituzione italiana stabilisce che la scuola è «aperta a tutti» e le attribuisce altresì una funzione particolarmente rilevante non solo come luogo di educazione delle nuove generazioni ma anche come pilastro del principio democratico<sup>179</sup>. La scuola è un «organo costituzionale» e corrisponde a

<sup>172</sup> Art. 6, Legge 98-170 del 1998, che modifica l'articolo 21-11 del *Code civil*.

<sup>173</sup> È da sottolineare come parallelamente sono state introdotte nuove norme parte di una serie di misure volte a rafforzare il controllo sul sistema di immigrazione francese, da ultimo attraverso la *LOI n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*. Tra le altre novità, con questa legge gli stranieri che cercano residenza in Francia devono aderire ai «principi della Repubblica», tra cui il motto e i simboli della Repubblica francese, l'integrità territoriale e la laicità. La mancata osservanza di questi principi può comportare il rifiuto o il ritiro del permesso di soggiorno utile per richiedere successivamente la cittadinanza francese.

<sup>174</sup> Art. 21-20, *Code civil*, Livre Ier, Titre Ier bis: *De la nationalité française*.

<sup>175</sup> In base ai dati di Eurostat, *Acquisition of citizenship*, sul numero di concessioni della cittadinanza nel periodo 2010-2023 da parte dei Paesi membri a persone che risiedono abitualmente nel Paese dichiarante e che in precedenza erano cittadini di un altro Paese o erano apolidi. Nel 2022 l'Italia ha rappresentato il primo Stato UE per concessione della cittadinanza; nel 2023 il secondo, superato solo dalla Spagna; mentre nel 2021 si è collocata al quarto posto.

<sup>176</sup> Sul punto E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, cit., 58. In particolar modo la CGUE ha contribuito in maniera significativa allo sviluppo dell'integrazione europea con la sua giurisprudenza provvedendo alla trasformazione della cittadinanza europea da uno status simbolico a una fonte indipendente di diritti, si v. C-135/08 (*Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*); C-34/09 (*Gerardo Ruiz Zambrano c. Office National de l'Emploi*); C-542/09 (*Commissione c. Paesi Bassi*); C-221/17 (*M.G. Tjebbes c. Minister van Buitenlandse Zaken*).

<sup>177</sup> Secondo i dati del rapporto del Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ufficio di statistica, cit., report di agosto 2024 la percentuale dei nati in Italia sul totale delle studentesse e degli studenti di origine migratoria, nel 2022/2023, è arrivata al 69,1% (che raffigura la percentuale più alta e che si registra per la scuola primaria). I tassi di scolarità degli studenti con cittadinanza non italiana sono prossimi a quelli degli italiani nella fascia di età 6-13 anni (intorno al 100%) e nella fascia 14-16 anni, corrispondente ai primi tre anni di scuola secondaria di II grado (intorno al 92%).

<sup>178</sup> Art. 34 Cost.: «La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

<sup>179</sup> F. Biondi Dal Monte, S. Frega, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola. Immigrazione, inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, FrancoAngeli, 2023, 152-153.



quegli organi «da cui parte il sangue [...] che porta a tutti gli altri organi, giornalmente, battito per battito, la rinnovazione e la vita»<sup>180</sup>. Indubbiamente, il diritto all'istruzione spetta ugualmente ai cittadini e agli stranieri e si riferisce non solo ai minori, ma anche agli adulti che vogliono accedere a corsi di studio o di formazione professionale, in virtù del fatto che la cultura è funzionale all'inserimento dell'individuo nella comunità in cui vive e concorrere a plasmare la sua identità<sup>181</sup>.

Lo *ius scholae* potrebbe rappresentare perciò la chiave di volta per indirizzare le modifiche alla legislazione sulla cittadinanza italiana verso la soluzione del problema dei criteri di accesso allo *status civitatis*. Si può statuire dunque che l'ottenimento della cittadinanza presupponga la condivisione dei valori più alti della comunità statale, quelli costituzionali, e che la comprensione dei suoi principi supremi<sup>182</sup> avvenga attraverso l'istruzione, considerata quale veicolo indispensabile di integrazione e catalizzatore di inclusione sociale.

<sup>180</sup> *Idem*, 11 si richiama la metafora che Piero Calamandrei utilizzava per mettere in risalto le funzioni della scuola quale organo garante della democrazia.

<sup>181</sup> Si v. A. Mastropaolo, *Gli stranieri di fronte all'istruzione*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, FrancoAngeli, 2017, 191-192, in cui vengono citate le parole di Aldo Moro sui principi dei rapporti sociali e culturali: «C'è innanzi tutto il diritto dell'uomo alla istruzione ed educazione [...] Si tratta dell'acquisto delle cognizioni e dei motivi vitali che danno un tono alla personalità e le permettono di assumere una posizione definita e responsabile con speciale riferimento alla vita sociale».

<sup>182</sup> C. Panzera, *La cittadinanza come diritto e come problema nello stato costituzionale*, cit., 32.