

Diritto di cittadinanza, cittadinanza sportiva, apolidia

Approfondimento

Posto che l'ordinamento giuridico italiano e sovranazionale riconoscono sempre come meritevole di una particolare tutela il minore in quanto tale (che sia o meno dotato di cittadinanza¹), c'è una questione sulla quale i paesi che sono stati sottoposti ad importanti flussi migratori - anche prima dell'Italia - sono stati chiamati a misurarsi, che oggi è al centro del dibattito Parlamentare relativo all'integrazione e all'inclusione in Italia dei minori stranieri. Si tratta della questione relativa alla previsione di percorsi agevolati per l'acquisizione della cittadinanza a beneficio dei ragazzi nati o venuti in Italia da piccoli². Attualmente, infatti, la materia è regolata dalla **legge n. 91/1992** che assume come principale criterio di riferimento per la concessione della cittadinanza lo *ius sanguinis* secondo cui un bambino ha diritto di acquisire la cittadinanza italiana se è figlio almeno di un genitore italiano. Tale legge non prevede, invece, alcuna disciplina specifica sull'acquisto della cittadinanza da parte di minorenni, figli di genitori migranti, arrivati in Italia da piccoli o addirittura nati in Italia: tali soggetti, difatti, possono acquisire la cittadinanza italiana solo a patto che abbiano risieduto legalmente e ininterrottamente nel nostro Paese fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarino, entro un anno dal compimento di tale età, di volerla acquisire. Quindi, ad oggi, i figli degli immigrati possono acquisire la cittadinanza italiana solo attraverso i canali già previsti per gli adulti, fatta salva la possibilità che siano i loro genitori a divenire cittadini italiani perché, in tal caso, anche i figli minorenni conviventi con i genitori potrebbero beneficiarne.

D'altro canto tale normativa, alla luce dei cambiamenti sociali e culturali determinati dalla presenza di rilevanti comunità di migranti stanziali nella nostra società, pare ormai anacronistica. Sia a livello interno che internazionale è, infatti, generalmente sentita la necessità di sostituire la disciplina vigente con una più moderna che offra percorsi agevolati di acquisizione della cittadinanza per i minorenni nati in Italia da genitori di cittadinanza straniera o venuti in Italia da piccoli. Non appare, invero, ulteriormente procrastinabile la necessità di compiere una scelta di equilibrio tra nascita, anni di residenza e percorsi scolastici che possa consentire a questi soggetti l'acquisto della cittadinanza prima del diciottesimo anno di età consentendogli, così, anche di sentirsi realmente parte del contesto sociale in cui portano avanti il loro progetto di vita. Cerca di rispondere a quest'esigenza il [disegno di legge n. 2092](#)³ - testo unificato di vari disegni di legge - intitolato "**Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza**" (in corso di esame in commissione il 10 febbraio 2016) che prevede una parziale uscita dall'alveo dello *ius sanguinis* per l'attribuzione della cittadinanza mediante un'espansione dell'ambito di applicazione dello *ius soli*⁴ e l'introduzione di una nuova fattispecie per l'acquisto della cittadinanza riconducibile allo *ius culturae*,

¹ In quest'ultimo caso anche quando non è in regola con le norme che disciplinano l'accesso e il soggiorno.

² Ad oggi l'ambito di applicazione dello *ius soli* - cioè l'acquisizione per nascita della cittadinanza - scatta solo se il minore sia figlio di genitori ignoti o apolidi, ovvero se i figli non seguono la cittadinanza dei genitori secondo lo Stato a cui appartengono.

³ DDL 2092 in materia di **Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza**.

⁴ Cioè l'acquisizione per luogo di nascita della cittadinanza.

limitatamente ai giovani stranieri residenti in Italia⁵. In particolare il DDL 2092 prefigura una disciplina così articolata:

- è cittadino per nascita (*ius soli*) chi nasce in Italia con un genitore in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo; ma è cittadino italiano anche:
 - chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia residente legalmente in Italia, senza interruzioni, da almeno cinque anni, antecedenti alla nascita;
 - chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Italia e ivi risieda legalmente, senza interruzioni, da almeno un anno, antecedente alla nascita del figlio. Nelle ultime due ipotesi è previsto che la cittadinanza si acquisti a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore. Tuttavia, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età l'interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza. Inoltre, “qualora non sia stata resa la dichiarazione di volontà di cui al comma 2 - bis, i soggetti di cui alle lettere b - bis) e b - ter) del comma 1 acquistano la cittadinanza se ne fanno richiesta all'ufficiale di stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.”
- la nuova modalità di acquisto della cittadinanza, basata sullo *ius culturae*, è poi completamente inedita per l'ordinamento italiano e, specificatamente, prevede che il minore straniero - nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età e che ha frequentato regolarmente per almeno cinque anni nel territorio nazionale, ai sensi della normativa vigente, gli 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 italiana⁶. Si indica poi che la cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà, in tal senso espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza e che, anche in questo caso, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza⁷.

Il disegno di legge prevede infine un ulteriore caso di acquisizione della cittadinanza italiana da parte dello straniero, ossia la naturalizzazione. Quest'ultima ha però carattere discrezionale (e, quindi, un'operatività tendenzialmente residuale) e può trovare applicazione solo per lo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, che sia legalmente residente da almeno sei anni e che abbia frequentato regolarmente un ciclo scolastico (con il conseguimento del titolo conclusivo) presso gli istituti

⁵ La legge n. 91 del 1992 prevede oltre allo *ius sanguinis* anche il diverso acquisto *iure soli*, ossia per il legame con il territorio italiano, circoscritto ad alcune particolari fattispecie. Vale a dire: nascita in territorio italiano ed entrambi i genitori siano ignoti o apolidi; nascita in territorio italiano, senza che sia acquistata la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato cui essi appartengono; permanenza nel territorio italiano, ed entrambi i genitori siano ignoti, e non sia trovato il possesso di altra cittadinanza.

⁶ La legge precisa che nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva di tale corso.

⁷ Anche per questa ipotesi si sottolinea che “qualora non sia stata espressa la dichiarazione di volontà di cui al comma 2 - bis, l'interessato acquista la cittadinanza se ne fa richiesta all'ufficiale di stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età”. Ai fini della presentazione della dichiarazione da parte del genitore, è dunque richiesta la sua residenza legale, la quale presuppone la regolarità del relativo soggiorno”.

scolastici del sistema nazionale di istruzione o un percorso di istruzione e formazione professionale con il conseguimento di una qualifica professionale⁸.

Ad oggi, sebbene il tema relativo alla previsione dei percorsi agevolati per l'acquisizione della cittadinanza a beneficio dei ragazzi nati o venuti in Italia da piccoli sia ancora "nell'elenco delle cose da fare" del legislatore, è innegabile che un tangibile passo in questa direzione sia stato recentemente compiuto con l'approvazione della [legge 12/2016](#)⁹ intervenuta per regolamentare l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali e alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva dei minori stranieri residenti sul territorio nazionale. Tale legge infatti - oltre ad aver valorizzato le attività extrascolastiche che possono significativamente contribuire a rafforzare l'autostima degli alunni a rischio di esclusione sociale ed aiutarli a superare le difficoltà incontrate a scuola¹⁰ - ha evidentemente rappresentato un primo concreto passo verso una riforma della legge sulla cittadinanza più favorevole ai minorenni di origine straniera. In sintonia con la **Comunicazione della Commissione del 18 gennaio 2011**¹¹ nella quale si evidenziava la valenza sociale in quanto strumento di integrazione ed inclusione, la legge in discorso ha infatti previsto per i ragazzi residenti in Italia ma con altra cittadinanza - nel momento del passaggio dall'attività sportiva di base a quella agonistica - procedure analoghe a quelle esistenti per i cittadini italiani¹². In tal modo il legislatore ha permesso ai minori stranieri, che abbiano compiuto dieci anni e siano residenti in Italia, l'ammissione alle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva stabilendo che: "il tesseramento di cui al comma 1 resta valido, dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei soggetti che, ricorrendo i presupposti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, hanno presentato tale richiesta".

Peraltro, ad un esame giuridico attento non può sfuggire che, in un certo senso, un primo passo verso una normativa sull'acquisizione della cittadinanza più favorevole ai minori figli di stranieri nati e cresciuti (o anche solo cresciuti) in Italia era, in realtà, già stato compiuto con l'approvazione della [legge 162/2015](#)¹³ grazie alla quale il Presidente della Repubblica ha autorizzato l'Italia ad aderire alla **Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia che era stata stipulata a New York il 30 agosto 1961**¹⁴. All'art. 2 tale legge dà infatti finalmente piena ed intera esecuzione alla Convenzione permettendo, così, allo Stato italiano di entrare nel novero degli Stati contraenti e, soprattutto, dando corso agli impegni assunti dall'Unione europea e dai suoi Stati membri nel corso della riunione di alto livello sullo Stato di

⁸ Tale fattispecie sembra intendere che dovrebbe riguardare soprattutto il minore straniero che abbia fatto ingresso nel territorio italiano tra il dodicesimo ed il diciottesimo anno di età.

⁹ **L. 20 gennaio 2016, n. 12, Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva.**

¹⁰ Anche facilitandone l'accesso ad un aiuto esterno come, ad esempio, di psicologi, assistenti sociali e operatori giovanili, servizi culturali e locali e mediatori appartenenti alla comunità locale.

¹¹ Cfr. (COM(2011) 12 definitivo "Sviluppare la dimensione europea dello sport".

¹² Il problema evidentemente si poneva soprattutto per i per figli di genitori di Paesi terzi non appartenenti all'Unione europea.

¹³ **Legge del 29 settembre 2015 n. 162 "Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961"** la quale rappresenta sicuramente un passo avanti in questa materia (si può consultare il dossier al link <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/VQ2802.Pdf>)

¹⁴ Anche nella [Risoluzione 2099 \(2016\)](#) il Consiglio d'Europa fa il punto della situazione delle persone apolidi osservando che ne esistono più di dieci milioni nel mondo. Infatti se ogni anno nascono in apolidia fino a 70000 bambini, nella sola Europa ci sono più di 600 000 persone apolidi. L'Assemblea ribadisce il ruolo degli Stati per promuovere la prevenzione dello status di apolide almeno per quanto riguarda la protezione dei bambini rifugiati, richiedenti asilo e non richiedenti, per i minori migranti nati sul territorio degli Stati tenendo conto - prima di qualsiasi altra questione - dell'interesse superiore del bambino e la necessità di prevenire l'esclusione e la loro discriminazione in età adulta.

diritto svoltasi a New York il 24 settembre 2012. La Convenzione del 1961 - i cui primi articoli prevedono misure per evitare l'apolidia dei minori attraverso l'attribuzione *iure soli* della cittadinanza ai nati da genitori apolidi o cittadini di Stati che non applicano lo *ius sanguinis* - disciplina e chiede che gli Stati parte garantiscano l'acquisizione della cittadinanza in modo automatico al momento della nascita attraverso una legge che lo preveda di default oppure tramite un'istanza dell'interessato lasciando, poi, agli Stati parte la facoltà di scelta fra le due opzioni tra loro alternative (e, quindi, reciprocamente escludenti). Le norme dispongono inoltre che lo Stato contraente deve concedere la cittadinanza ad una persona che non è nata nel territorio dello Stato e che sarebbe altrimenti apolide se al momento della sua nascita uno dei genitori avesse la cittadinanza in detto Stato.

L'obiettivo della Convenzione è evidentemente quello di assicurare che venga rispettato il diritto di ogni persona ad avere una cittadinanza¹⁵ stabilendo norme comuni sulla sua acquisizione, sulla rinuncia, sulla perdita e sulla privazione della stessa. Tale ratifica è pertanto destinata a rafforzare le tutele esistenti e a rendere più trasparenti le procedure in materia di prevenzione dell'apolidia anche se la normativa italiana in materia si configura già come pienamente garantista dei diritti sanciti dalla Convenzione e ben cosciente, ad esempio, dell'esistenza dei figli nati in Italia da famiglie sfollate dalla ex Jugoslavia che hanno vissuto da sempre in Italia e che sono apolidi perché i loro i genitori lo sono o si sono ritrovati con una nazionalità incerta¹⁶.

Specificatamente l'art. 1 della **Convenzione di New York del 1954 relativa allo Status degli apolidi** definisce apolide una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione - o poiché ha perso la cittadinanza del Paese di provenienza o poiché non l'ha mai avuta - e gli assicura protezione secondo il principio enunciato dall'**art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948** che garantisce a tutti la cittadinanza e vieta di toglierla¹⁷. Per apolidia si intendono però anche gli apolidi di fatto, cioè le persone che non possiedono una condizione di "nazionalità effettiva" e che di conseguenza non possono godere dei diritti legati alla cittadinanza¹⁸. Le conseguenze di tali condizioni sono gravi perché l'apolide, non possedendo documenti personali di riconoscimento, si vede preclusi dei diritti fondamentale come la possibilità di lavorare regolarmente¹⁹. La legge italiana, nonché diverse convenzioni internazionali (quali ad es. la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia) riconoscono agli apolidi *de jure* (cioè riconosciuti come tali) una serie di diritti che non hanno gli apolidi di fatto. L'apolide *de jure* può infatti con il tempo acquisire la cittadinanza del paese che lo ha riconosciuto come tale. Posto che il diritto alla cittadinanza è uno dei diritti fondamentali dell'uomo (Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale), altrettanto deve dirsi del riconoscimento dell'apolidia, senza la quale colui che è privo di una cittadinanza non può accedere al primo. Ottenuto infatti il riconoscimento dello status di apolide la condizione della persona apolide è assimilata, per alcuni aspetti, a quella del cittadino italiano e, per altri, ad uno straniero extracomunitario regolarmente soggiornante in Italia che può contare sul rilascio di un permesso di soggiorno per

¹⁵ Ivi compreso il diritto di ogni bambino ad acquisire la cittadinanza.

¹⁶ Persone che a causa di questa condizione di sostanziale irregolarità non possono neanche ottenere la cittadinanza italiana.

¹⁷ Cfr. Anche la Convenzione di New York del 28 settembre 1954 resa esecutiva in Italia con L. 306/1992; nell'art. 5 lett. D III della Convenzione internazionale sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 7 marzo 1966; nell'art. 24 del Patto sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966; nella raccomandazione del Consiglio dei Ministri d'Europa del 22 marzo 1983 relativa ai nomadi, apolidi o di cittadinanza indefinita.

¹⁸ Secondo l'UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) nonostante gli accordi internazionali e la Convenzione internazionale per la riduzione dell'apolidia al 2015 ancora oggi circa 12 milioni di persone nel mondo sono di fatto apolidi, cioè persone senza cittadinanza.

¹⁹ Il riconoscimento dello status corrisponde infatti un vero e proprio diritto soggettivo dell'interessato al possesso (così come all'accertamento del mancato possesso o della perdita dello stesso) di uno status civitatis.

apolidia che consente di svolgere un'attività lavorativa e dà diritto al ricongiungimento familiare secondo le norme del testo unico in materia di immigrazione, così come un documento di identità e un titolo di viaggio per apolidi che consente di circolare al di fuori del territorio dello Stato e dopo aver trascorso cinque anni di residenza legale sul territorio italiano potrà, infine, richiedere la cittadinanza italiana. L'art. 23 della Convenzione di New York (ratificata in Italia il 9 dicembre 1994) accorda inoltre agli apolidi regolarmente residenti sul territorio dello Stato lo stesso trattamento in materia di assistenza che viene riconosciuto ai cittadini italiani (assistenza sanitaria, prestazioni sociali, obblighi scolastici, ecc.).

Tessa Onida