
ADiM BLOG
Dicembre 2021
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

[Trib. Roma, sez. civile XVIII, ordinanza del 7 novembre 2021](#)

***Un minore straniero non è mai illegalmente sul territorio dello Stato.
Sui requisiti per l'acquisto della cittadinanza italiana ex art. 4, co. 2, l.
n. 91 del 1992***

Cecilia Corsi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Firenze

Parole Chiave

*Acquisto cittadinanza italiana – neo-maggiorenne – residenza ininterrotta – residenza legale –
residenza anagrafica*

Abstract

Il commento all'ordinanza del Tribunale di Roma del 7 novembre 2021 ripercorre i profili interpretativi più controversi dell'art. 4, secondo comma della l. n. 91 del 1992, che disciplina l'acquisto della cittadinanza italiana per lo straniero nato nel nostro territorio e che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età. L'ordinanza è in linea con quel filone giurisprudenziale teso ad offrire una lettura dell'art. 4, secondo comma, in armonia con il più ampio contesto normativo (dal codice civile, al testo unico sull'immigrazione, alla normativa sovranazionale) nel quale la disposizione si inserisce. In particolare, è senz'altro meritoria l'interpretazione, offerta dall'ordinanza, del requisito della residenza «legale» o dei termini del procedimento per l'acquisizione della cittadinanza. Tuttavia questi sforzi ricostruttivi pongono ancor più in evidenza la necessità di un intervento riformatore della legge sulla cittadinanza da parte del Parlamento.

1. L'acquisto della cittadinanza da parte del neo-maggiorenne nato in Italia

Il minore straniero nato in Italia, salvo le ben rare e residuali ipotesi di acquisto della cittadinanza per nascita *iure soli* (entrambi i genitori sono ignoti o apolidi ovvero non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono, art. 1, l. n. 91/1992) non ha modo di chiedere la nazionalità italiana se non al raggiungimento della maggiore età e facendone richiesta entro un anno dalla suddetta data (art. 4, l. n. 91/1992).

I tanti progetti di legge che si sono susseguiti in questi anni tesi ad allentare sia l'assoluta prevalenza del principio dello *ius sanguinis* nell'acquisizione della cittadinanza per nascita, sia a introdurre forme di *ius culturae* che avrebbero consentito al minore, al verificarsi di determinate condizioni, di far richiesta di divenire cittadino italiano, non sono mai giunti all'approvazione definitiva.

Durante la minore età, lo straniero, pur nato sul nostro territorio, non può quindi mai accedere direttamente alla nazionalità italiana; può se mai accedervi solo indirettamente se un genitore con il quale convive l'ha acquistata o riacquistata (art. 14, l. n. 91/1992).

Se questo è il quadro nel quale s'inserisce la disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 4 della l. n. 91/1992, si comprende bene la crucialità dei requisiti richiesti e come interpretazioni restrittive (più esattamente *contra legem*) di questi ultimi da parte delle amministrazioni hanno troppo spesso reso estremamente difficile accedere ad un diritto. L'art. 4 disciplina, infatti, le ipotesi di acquisto della cittadinanza cd. per beneficio di legge o per elezione che configurano in capo allo straniero situazioni di diritto soggettivo, che non lasciano margini di discrezionalità all'amministrazione a differenza delle ipotesi di naturalizzazione regolate dall'art. 9, l. n. 91/1992. E se il primo comma dell'art. 4 riguarda casi in cui lo straniero o l'apolide abbia avi in linea retta che sono stati cittadini italiani per nascita, il secondo comma riguarda lo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età.

2. I requisiti richiesti dall'art. 4, l. n. 91/1992: quale residenza?

La norma in questione richiede, come accennato, la residenza ininterrotta e legale fin dalla nascita, ponendo così condizioni ben più severe e meno inclusive rispetto a quanto previsto anche dalla stessa legge del 1912, tanto da far parlare la dottrina di «paradosso involutivo» ([Rauti 2017](#)).

Inoltre, il regolamento di attuazione della legge del 1992 (d.p.r. 12 dicembre 1993, n. 572) offriva un'interpretazione restrittiva (per non dire illegittima...)¹ stabilendo che «si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e

¹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La cittadinanza delle seconde generazioni. Disciplina attuale ed esigenze di riforma*, in *Gli stranieri*, 1/2010, p. 15.

gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica». Veniva, cioè, a porre (oltre al requisito della regolarità del soggiorno su cui *infra*) la condizione della ininterrotta iscrizione anagrafica, in contrasto con l'art. 43 del codice civile in base al quale «la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale», con la conseguenza che molte richieste di acquisto della cittadinanza di giovani nati e sempre vissuti in Italia erano rigettate per mancanza (anche per pochi anni) di continuità anagrafica.

Divenne evidente allo stesso ministero la necessità di attenuare siffatta lettura del secondo comma dell'art. 4, l. n. 91 e nel 2007 con la circolare ministeriale [n. 22 del 7 novembre](#) fu precisato che «l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano, potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 4, comma 2 della legge 91/92, ove vi sia una documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale, etc)». Si richiedeva comunque che l'iscrizione anagrafica fosse «ragionevolmente ricollegabile al momento della nascita e quest'ultima [doveva] essere stata regolarmente denunciata presso un Comune italiano da almeno uno dei genitori legalmente residente in Italia».

Ben presto fu, però, chiara l'insufficienza del disposto della circolare e non mancarono interventi dei giudici² tesi a riconoscere valore preminente alla nozione di residenza di cui all'art. 43 c.c., al di là degli adempimenti amministrativi e delle risultanze anagrafiche.

Qualche anno più tardi, con il d.l. 21 giugno 2013, n. 69 conv. in l. 9 agosto 2013 n. 98, il legislatore è giunto a chiarire all'art. 33 che «ai fini di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione». E come si legge nella relazione di sintesi al d.l. n. 69, «l'art. 33 del decreto legge interviene sulle questioni applicative poste dal regolamento di esecuzione sulle quali peraltro non solo la giurisprudenza ma la stessa competente amministrazione è intervenuta con circolari....». Senza quindi novellare la legge 91/92, è stata legificata una più corretta lettura dell'art. 4, secondo comma, evitando di far ricadere ritardi o inadempimenti dei genitori sui figli.

Come poi ha avuto modo di ribadire la Suprema Corte ([17 maggio 2017, n. 12380](#)) – nel cassare una sentenza della Corte di Appello di Bologna che aveva dato rilievo assorbente alla dichiarazione dei genitori nell'atto di nascita di risiedere all'estero in Dardania, risultata poi non corrispondente alla realtà essendo provato il regolare soggiorno del padre in Italia –, ciò che deve essere accertata è la residenza effettiva, al di là delle risultanze anagrafiche o di

² *Ex multis*: [Corte d'appello Milano, sent. 7 giugno 2012 n. 2758](#); [Trib. Reggio Emilia, dec. 31 gennaio 2013](#).

documentazione poi confutata³.

2.1. Segue: la residenza legale e ininterrotta

Un ulteriore profilo che ancora dà luogo ad interpretazioni discordanti, anche in giurisprudenza, concerne il requisito della «legalità» della residenza.

La stessa sentenza della Cassazione n. 12380 del 2017 ha asseverato che l'avverbio «legalmente» deve essere inteso «come permanenza in Italia non clandestina ovvero in violazione delle norme che regolano l'ingresso, la circolazione e il soggiorno dei cittadini stranieri. L'affacciarsi del fenomeno della migrazione al momento dell'entrata in vigore della legge sulla cittadinanza ha dettato l'esigenza di qualificare come "legale" la condizione costituita dall'ininterrotta residenza». Da tale interpretazione discenderebbe la necessità di un regolare permesso di soggiorno⁴.

Diversamente la [Corte appello di Napoli, sent. 26 aprile 2012, n. 1486](#) aveva già affermato che non possono imputarsi al minore nato in Italia e figlio di genitori stranieri gli inadempimenti di questi ultimi circa i permessi di soggiorno, senza però argomentare più diffusamente sul punto⁵.

Recentemente, con ordinanza del tribunale di Roma del 7 novembre 2021, il profilo è stato affrontato espressamente e correttamente risolto.

Il giudice, dopo aver ricordato che la residenza anagrafica è mero indice presuntivo del luogo di dimora abituale che rappresenta invece il criterio privilegiato per determinarne la residenza ai sensi dell'art. 43 c.c. e che è da intendersi come centro effettivo e stabile degli interessi del minore⁶, sottolinea che dall'espresso divieto di espulsione del minore straniero (art. 19 TUI)⁷ deve desumersi «il principio generale secondo il quale la residenza del minore in uno Stato è sempre legale, a meno che non si tratti di minore illecitamente trasferito» (art. 3, Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori). Conseguentemente, la residenza legale richiesta dall'art. 4, l. n. 91 non coincide né con la residenza anagrafica, né con il regolare soggiorno in Italia dei genitori. E laddove le circolari ministeriali richiedano residenza anagrafica e permesso di soggiorno dei genitori possono essere disapplicate dal

³ Vedi anche [Corte d'Appello di Firenze, sent. 8 luglio 2021](#): se la produzione dei certificati anagrafici è lo strumento principale per dimostrare la continuità di residenza, qualsiasi prova documentale è comunque bastevole.

⁴ Cfr. anche la [circ. 7 novembre 2007 n. 22](#) che consente di ovviare solo a brevi interruzioni nella titolarità di un permesso di soggiorno attraverso documentazione integrativa.

⁵ Cfr. anche [Tribunale di Lecce, II sezione civile, sentenza 27 marzo 2013, ud. 11 marzo 2013](#).

⁶ Ad esempio per i minori destinatari di provvedimento dell'autorità giudiziaria minorile lo è il cd. domicilio di soccorso; per i minori sottoposti a tutela è la sede principale degli affari e interessi del minore; in tema di giurisdizione *de potestate* l'art. 8 del regolamento (CE) n. 2201/2003 del 27 novembre 2003, n. 2201 dà rilievo al fine di stabilire la competenza giurisdizionale di uno Stato membro alla residenza abituale intesa come il luogo del concreto e continuativo svolgimento della vita personale del minore.

⁷ Cfr. anche la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo ratificata con l. n. 176/1991.

giudice.

Parte della dottrina⁸ aveva da tempo posto in evidenza che il minore non è mai “illegalmente” sul territorio dello Stato, tant’è che già l’art. 28 del d.p.r. n. 394/1999 ed ora anche l’art. 10 della l. n. 47/2017 prevedono comunque il rilascio del permesso per minore età, rendendo la sua condizione di per sé legale. E se l’art. 31 del TU disponendo che «il figlio minore dello straniero con questo convivente e regolarmente soggiornante segue la condizione giuridica del genitore», fa riferimento solo all’ipotesi di genitore regolarmente soggiornante, nel caso invece il genitore non sia regolare, il minore gode comunque di una sua specifica protezione⁹.

Come rilevato infatti da Giovannetti e Zorzella, per interpretare il riferimento legislativo alla residenza «legale» occorre chiedersi quale potesse essere la consapevolezza del legislatore del 1992 sulla tutela dei minori stranieri in ordine alla permanenza sul territorio dello Stato, tutela che conosceva in quegli anni un primo assetto che si è consolidato solo con il testo unico del 1998.

Se per altra dottrina ([Rauti 2017](#)) «la scelta di ridurre la residenza legale alla sola residenza effettiva sganciata dunque da ogni riferimento al rispetto delle norme sull’ingresso ed il soggiorno degli stranieri, significa[va] scardinare la portata della disposizione e situarsi di gran lunga al di fuori della “penombra” semantica», lo stesso autore in un’opera più recente¹⁰ riconosce che esigere un valido documento di soggiorno costituisce «una condizione ulteriore e aggiuntiva, che non tiene conto della peculiare condizione a tutela del minore straniero». Inoltre, una volta divenuto maggiorenne non solo il permesso per motivi familiari, ma anche il permesso per minore età può essere convertito in permesso per lavoro o per studio (ove vi siano i requisiti), confermando «la qualificazione del permesso per minore età come un “ponte” nel cammino dello straniero verso la stabilizzazione nell’età adulta».

Infine, anche il requisito della residenza «ininterrotta» ha spesso rappresentato un impedimento irragionevole, tanto che già la circolare del [5 gennaio 2007](#) è venuta a chiarire che assenze temporanee per brevi periodi per motivi di studio, di famiglia o di salute non devono essere ritenute pregiudizievoli.

3. Un percorso a ostacoli

L’acquisto della cittadinanza in base al secondo comma dell’art. 4 si è rivelato un percorso a ostacoli e anche il breve lasso di tempo (un anno dalla maggiore età) entro il quale occorre presentare la richiesta all’amministrazione ha reso opportuno un intervento del legislatore, non essendo infrequenti i casi di mancata acquisizione della stessa per non essere stata inoltrata la domanda tempestivamente solo per mancata conoscenza della normativa. Col d.l.

⁸ Vedi M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani, L’art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/«2013, pp. 16-17.

⁹ Cfr. C. PANZERA, *Cittadinanza*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, pp. 143-144.

¹⁰ A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza*, Napoli, 2020, pp. 165 ss.

n. 69 del 2013 è stato opportunamente previsto che «Gli ufficiali di stato civile sono tenuti, nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età a comunicare all'interessato, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare il diritto di cui al comma 2 del citato articolo 4 della legge n. 91 del 1992 entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data».

Come poi correttamente chiarito dall'ordinanza del tribunale di Roma del 7 novembre 2021, il termine di un anno riguarda la presentazione della richiesta di cittadinanza, non dovendosi necessariamente entro lo stesso termine adempiere all'onere di integrazione documentale e quindi alla formalizzazione della dichiarazione di cui all'art. 4, comma 2. L'inizio, infatti «dell'iter procedurale, a prescindere dai tempi necessari al completamento del procedimento amministrativo e dall'effettiva formalizzazione della dichiarazione, costituisce di per sé manifestazione della volontà di acquistare siffatta cittadinanza», per cui la tempestiva presentazione della domanda impedisce ogni decadenza e gli uffici comunali devono esaminare la documentazione integrativa, ancorché presentata dopo il compimento del diciannovesimo anno di età.

Infine, un ulteriore requisito sovente richiesto dagli uffici riguarda la richiesta di un valido permesso di soggiorno al momento della formalizzazione della dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza italiana; in realtà la mancanza di un permesso ancora valido non può essere un elemento ostativo, allorché i requisiti di legge (lo straniero sia nato in Italia e vi abbia risieduto fino alla maggiore età) siano soddisfatti.

Anche da queste brevi note emerge chiaramente quanti interventi del giudice e poi della stessa amministrazione (che è venuta a recepire nelle circolari orientamenti giurisprudenziali), nonché del legislatore siano stati necessari per cercare di offrire interpretazioni della norma che consentissero a coloro che hanno effettivamente vissuto in Italia fin dalla nascita di accedere alla cittadinanza. E sebbene questi sviluppi rappresentino un dato incoraggiante¹¹, la disciplina vigente resta, comunque, assai restrittiva; una riforma da parte del legislatore appare non più procrastinabile. La questione delle seconde generazioni è centrale per le politiche d'integrazione e alimentare sentimenti di esclusione può ritorcersi come un boomerang. Se è vero che i permessi per motivi familiari o per minore età sono poi convertibili, devono comunque sussistere i requisiti di legge e il rischio di un allontanamento verso il paese di origine, dove questi giovani non hanno mai vissuto, è reale¹².

Per citare questo contributo: C. CORSI, *Un minore straniero non è mai illegalmente sul territorio dello Stato. Sui requisiti per l'acquisto della cittadinanza italiana ex art. 4, l. n. 91 del 1992*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, dicembre 2021.

¹¹ V. VOLPE, *Italia*, in M. Savino (a cura di), *Oltre lo ius soli*, Napoli, 2014, p. 46.

¹² M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia?* in *Oltre lo ius soli*, cit., p. 16.