



Un'altra idea di cittadinanza

Note sulla riforma della disciplina della cittadinanza

Un contributo dell'Associazione per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

Aprile 2022

Indice

| | |
|---|----|
| 1. Introduzione..... | 3 |
| 2. Uno sguardo sul presente..... | 5 |
| 3. Il perimetro di una riforma strutturale..... | 6 |
| 4. UN IMPEGNO PER OGGI E PER DOMANI..... | 11 |

Questo documento è stato elaborato come contributo dell'ASGI nell'ambito del dibattito sulla riforma della legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana.

@ www.asgi.it

1. Introduzione

La disciplina della cittadinanza è un puntuale indicatore della qualità di un ordinamento giuridico.

Con l'aumento della mobilità delle persone attraverso i confini, le modalità di acquisto della cittadinanza hanno acquisito nuova centralità e sono oggetto di un intenso dibattito in molti Stati europei che hanno modificato le loro leggi sulla cittadinanza.

La legge sulla cittadinanza non è mai neutra, ma delinea l'identità di uno Stato e del suo popolo e contestualmente ne delimita i confini rispetto agli stranieri che indirettamente identifica. I motivi che inducono a prevedere specifici modelli d'acquisto della cittadinanza possono essere i più vari e possono coincidere con la tutela degli interessi degli individui o della collettività statale, possono essere dettati dall'esigenza di promuovere il futuro del popolo al fine di dare un determinato futuro a uno Stato (ad esempio in crisi demografica), possono essere suggeriti, infine, da finalità geopolitiche (popolamento, potenza politica o militare, ecc).

Assumendo questa prospettiva, il contenuto della legge 91/92, che disciplina i criteri e le modalità di accesso alla cittadinanza italiana sembra ispirarsi ad una logica tipica di uno Stato di emigrazione e non di uno Stato di immigrazione, come è l'Italia dal 1974. La norma favorisce il mantenimento e il riacquisto della cittadinanza italiana dei 5,5 milioni di cittadini italiani all'estero e dei milioni di loro discendenti, mentre trascura le esigenze dei 5,5 milioni di stranieri residenti in Italia.

Tutto ciò determina tre ordini di problemi.

Innanzitutto, gli attuali meccanismi di acquisizione della cittadinanza italiana, strutturalmente iniqui e sbilanciati soprattutto sui discendenti degli italiani all'estero invece che sugli stranieri residenti in Italia, incidono in maniera significativa sulla vita delle moltissime persone di origine straniera che, pur nascendo, crescendo o vivendo stabilmente in Italia, sono sistematicamente escluse dalla cittadinanza italiana.

In seconda battuta, la mancata attribuzione dello *status civitatis* nega l'esercizio di relevantissimi diritti, a cominciare da quelli qualificabili come politici.

In ultimo, l'esclusione degli stranieri ben radicati dalla cittadinanza è un problema che investe tutta la società, non soltanto le persone direttamente segnate dall'attuale normativa.



L'attuale disciplina della cittadinanza italiana è vecchia di trent'anni. Al di là di modifiche marginali, che non hanno inciso sui suoi aspetti caratterizzanti, in questo luogo periodo che ci separa dal 1992 la legge non è stata oggetto di interventi strutturali, nonostante molteplici tentativi in questa direzione.

Sotto vari aspetti la legge del 1992 è stata successivamente ancor più inasprita da riforme legislative volte ad ostacolare l'acquisto della cittadinanza italiana agli stranieri. Sono ad esempio aumentati i tempi per l'ottenimento della cittadinanza per matrimonio, i termini per i procedimenti di cd. naturalizzazione, sono stati introdotti onerosi contributi economici per la presentazione delle domande di cd. naturalizzazione ed è stato previsto l'obbligo di dimostrare la conoscenza della lingua italiana.

Per contro, già dal 1974 e ancor più dopo l'approvazione della legge del 1992 la composizione della popolazione è mutata profondamente. L'Italia è diventata strutturalmente un paese di immigrazione. L'insieme delle persone residenti in Italia è, rispetto a quello di trent'anni fa, estremamente più variegato.

La presenza in Italia di oltre 5 milioni di stranieri regolarmente residenti su 60 milioni di residenti rende meno democratico l'ordinamento italiano poiché nega la pienezza dei diritti civili e politici a ben un decimo della popolazione italiana.

Per queste ragioni, non è più rinviabile l'approvazione di una nuova legge e non è tollerabile che un numero così rilevante di persone siano poste in basso nella gerarchia sociale che organizza la società unicamente in ragione della nazionalità di origine dei genitori e dei criteri escludenti della normativa che impedisce loro di ottenere la cittadinanza italiana se lo desiderano.

Per articolare una nuova disciplina della cittadinanza, all'altezza della composizione della società contemporanea, è indispensabile che il dibattito pubblico intorno a questo tema colga la portata dei cambiamenti che investono la società.

All'attuale immobilità della legge sulla cittadinanza va contrapposta un'idea dinamica di *status civitatis*: è necessario che i criteri con cui si attribuisce l'appartenenza siano ridiscussi al variare delle caratteristiche delle persone presenti sul territorio.

Se così non dovesse essere, la crisi in cui attualmente versa questo istituto – incapace, nell'attuale configurazione, di rispondere alle esigenze di una società irreversibilmente plurale, dal punto di vista dell'origine della popolazione residente – non potrà che accentuarsi.

2. Uno sguardo sul presente

Anche nell'ambito dell'attuale XVIII legislatura sono state presentate alcune proposte di legge finalizzate alla modifica della legge sulla cittadinanza.

Il 9 marzo 2022 la Commissione affari costituzionali ha adottato il testo base presentato dall'on. Brescia.

È indispensabile valutare questa proposta all'interno della più ampia cornice dell'attuale disciplina della cittadinanza e delle trasformazioni che investono la popolazione residente in Italia. I profili oggetto del testo, infatti, inciderebbero, se l'iter dovesse concludersi positivamente, sulla condizione giuridica di alcuni dei soggetti che, nell'ambito dell'attuale normativa, sono esclusi dal riconoscimento della cittadinanza, segnatamente le persone nate in Italia o arrivate prima del compimento dei dodici anni e che sono in linea con i requisiti definiti dalla proposta.

Si tratta, nel più largo scenario dei gruppi sociali frequentemente esclusi dallo *status civitatis*, di una componente importante ma non complessiva.

*Per questa ragione, accanto alla discussione sul contenuto che dovrebbe auspicabilmente avere lo *ius scholae*, appare indispensabile allargare la prospettiva e domandarsi quali caratteristiche dovrebbe avere, più in generale, una nuova disciplina della cittadinanza.*

Ogni scelta sui modi di acquisto della cittadinanza è, infatti, una scelta compiutamente politica.

Non si tratta soltanto di immaginare come il meccanismo delineato nel testo adottato dalla Commissione possa funzionare più fluidamente. È essenziale predisporre una riforma di carattere generale di questo istituto.

3. Il perimetro di una riforma strutturale

Nelle pagine che seguono è sinteticamente rappresentato quale contenuto dovrebbe avere una nuova legge sulla cittadinanza. Sarà proposto, per ragioni di brevità, un elenco parziale e generale dei primi interventi necessari, con l'obiettivo primario di restituire quale ampia portata dovrebbe avere una riforma in questa materia.

Diversi tra i contenuti richiamati sono stati oggetto delle mobilitazioni sviluppate nell'ultimo decennio da molteplici attori della società civile. Non è superfluo ricordare che, in particolar modo a partire dal 2012, la società italiana è stata attraversata da un intenso e qualificato dibattito, e da puntiformi e diffuse manifestazioni delle persone prive della cittadinanza italiana, che rappresentano un indubbio elemento di ricchezza per l'intera società.

CITTADINANZA IURE SOLI

È indispensabile prevedere il riconoscimento della cittadinanza iure soli. È necessario che le condizioni relative all'anzianità del soggiorno e dello status dei genitori non siano onerose né escludenti.

Appare congruo che ottenga la cittadinanza italiana chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è, al momento della nascita del figlio, regolarmente soggiornante in Italia da almeno un anno. Inoltre, è indispensabile la medesima previsione per chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è nato in Italia, senza ulteriori oneri.

Questa modalità di acquisto si potrebbe realizzare attraverso la dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore o da chi esercita responsabilità genitoriale all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore entro il compimento della maggiore età dell'interessato. Quest'ultimo poi potrebbe rinunciare alla cittadinanza così acquisita entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, purché in possesso di altra cittadinanza. Se il genitore non dovesse rendere la dichiarazione di volontà, l'interessato potrebbe fare richiesta di acquisto all'ufficiale di stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

L'introduzione, nel nostro ordinamento, di una modalità di acquisto della cittadinanza iure soli può avere importanti effetti materiali e simbolici. Per quanto riguarda il primo profilo, una percentuale importante delle persone che nascono in Italia e che sono figlie di genitori non italiani sarebbero immediatamente ricomprese nella sfera dei diritti di cittadinanza. Dal punto di vista simbolico, è un'opportunità per affermare l'uguaglianza tra minori, a prescindere dalla nazionalità dei genitori: potrebbe efficacemente contribuire a trasformare la percezione comune, con effetti potenzialmente sistemici.

CITTADINANZA IURE SCHOLAE

Anche il minore che nasce in Italia o che si trasferisce prima dei dodici anni, che non sia in linea con l'ipotesi descritta dallo ius scholae abbia la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana

Per quanto riguarda la modalità di acquisto della cittadinanza in relazione alla frequenza scolastica, la proposta adottata dalla Commissione affari costituzionali prevede che possa ottenerla il minore straniero nato in Italia che abbia risieduto legalmente e senza interruzioni in Italia e abbia frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, 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. Tale possibilità è riconosciuta anche al minore straniero che ha fatto ingresso in Italia entro il compimento del dodicesimo anno di età.

La cittadinanza si acquisterebbe a seguito di una dichiarazione di volontà, entro il compimento della maggiore età dell'interessato, rilasciata da entrambi i genitori legalmente residenti in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, da annotare nel registro dello stato civile. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato potrebbe rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza.

Qualora non sia stata espressa tale dichiarazione di volontà, l'interessato potrebbe acquistare la cittadinanza con richiesta all'ufficiale dello stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

Si tratta di una previsione sicuramente utile ma migliorabile. Innanzitutto, il requisito della residenza legale è necessario che afferisca alla disciplina codicistica della residenza e non a quella anagrafica. La definizione di residenza legale qui dovrebbe essere coerente con il contenuto dell'art. 43 del Codice civile, per il quale la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale. In quest'ottica, la registrazione della dichiarazione anagrafica – non possibile in condizione di irregolarità del soggiorno – e il possesso di un titolo di soggiorno – non ottenibile in assenza di dimora abituale in Italia – dovrebbero essere unicamente intesi, ciascuno indipendentemente dall'altro, elementi a partire dai quali è possibile presumere la residenza legale.

Inoltre, appare oneroso che entrambi i genitori siano regolarmente residenti in Italia. Appare sufficiente che sia uno solo dei genitori risponda al requisito. In ogni caso, è indispensabile prevedere che anche il minore che nasce in Italia o che si trasferisce prima dei dodici anni, che non sia in linea con l'ipotesi descritta dallo ius scholae – perché, ad esempio, non in regola con la frequenza scolastica oppure in quanto figlio di genitori che non risiedono legalmente in Italia - abbia la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana tramite la previsione di uno specifico meccanismo che contempli, anche a condizioni parzialmente più onerose, il riconoscimento della cittadinanza in quanto i minori in queste condizioni appaiono indubbiamente

meritevoli di tutela.

In particolare, occorre considerare in modo molto più favorevole la condizione del minore nato in Italia, senza che debba attendere la conclusione di un ciclo scolastico per la sua parificazione coi suoi coetanei italiani.

Inoltre, in base alla ratio giuridica di fondo dello *ius scholae*, occorre correggere la contraddizione di collegare tale percorso a un requisito come la regolarità continuativa del soggiorno dei genitori, che finirebbe per creare due categorie di minori che hanno i requisiti per l'ottenimento della cittadinanza, delle quali una categoria, quella dei minori che sono andati a scuola, ma i cui genitori hanno avuto, anche solo temporaneamente, un problema con il permesso di soggiorno, sarebbe esclusa rispetto ai minori i cui genitori sono sempre stati regolarmente soggiornanti. Occorre perciò sopprimere ogni riferimento alla residenza regolare ininterrotta del minore.

ULTERIORI MODALITÀ DI ACQUISTO PER I MINORI

È utile immaginare un meccanismo di riconoscimento della cittadinanza per i minori che fanno ingresso in Italia dopo il compimento dei dodici anni.

Accanto all'introduzione della modalità di acquisto *iure scholae*, è utile immaginare un meccanismo di riconoscimento della cittadinanza per i minori che fanno ingresso in Italia dopo il compimento dei dodici anni. Non è auspicabile, infatti, che chi arriva a undici anni e chi arriva poco dopo il compimento dei dodici anni siano sottoposti a modalità di acquisto così significativamente diverse. Per i secondi, potrebbe essere prevista una modalità di acquisto per residenza continuativa a condizione significativamente di favore rispetto a quella prevista per gli adulti, che sia ad esempio poco onerosa dal punto di vista dell'anzianità della presenza e che, ovviamente, non sia vincolata alla disponibilità del reddito.

In particolare, occorre prevedere un percorso anche per chi arriva dopo i 12 anni ed entro la maggiore età, ma che abbia regolarmente concluso almeno il ciclo scolastico delle scuole superiori.

DISCIPLINA TRANSITORIA

È indispensabile prevedere una congrua disciplina transitoria per gli ex minori che hanno maturato i requisiti previsti, ma che hanno superato la soglia di età funzionale alla presentazione dell'istanza.

Per ciascuna fattispecie che afferisce alle modalità di acquisto esercitabili in ragione della minore età o in una finestra temporale circoscritta agli anni immediatamente successivi al conseguimento dei diciotto anni, è indispensabile prevedere una congrua disciplina transitoria in modo che, laddove desiderato, possano acquisire la cittadinanza italiana gli ex minori che hanno maturato i requisiti previsti, ma che hanno superato la soglia di età funzionale alla presentazione dell'istanza. Ciò è indispensabile per ragioni di equità e di legittimità costituzionale a seguito dell'introduzione delle nuove norme che finirebbero per discriminare le persone in ragione di una mera casuale condizione personale (avere più di 20 anni), così violando l'art. 3, comma 1 Cost.

CITTADINANZA PER RESIDENZA PROLUNGATA

La cosiddetta naturalizzazione, il riconoscimento della cittadinanza per chi vive stabilmente in Italia è da inquadrare come l'esercizio di un diritto che corrisponde alla presa d'atto della presenza continuativa di una persona sul territorio.

È indispensabile che questa tipologia di acquisto sia configurata come un diritto soggettivo, superando l'ampissimo potere discrezionale esercitato dalla pubblica amministrazione e investendo del contenzioso i Tribunali ordinari. È necessario ridurre l'anzianità del soggiorno richiesta: cinque anni appaiono un periodo congruo per contemplare il significativo radicamento dei nuovi cittadini, anche perché è sempre stata la cifra indicata nella legislazione italiana per l'acquisto della cittadinanza fino al 1992.

Per i titolari di protezione internazionale, per gli apolidi, per i cittadini dell'Unione europea appare bilanciata la riduzione del soggiorno a tre anni e, per gli apolidi e i titolari di protezione internazionale, è utile che non debbano necessariamente conseguire una soglia di reddito minimo ai fini della presentazione della domanda. Anche per quanto riguarda questa modalità di acquisto è opportuno che la residenza legale sia intesa in continuità con la disciplina codicistica e non nei termini della residenza anagrafica, in modo da non penalizzare le persone stabilmente presenti sul territorio ma escluse, per motivazioni di vario ordine, dalla registrazione della dichiarazione di residenza.

Coerentemente con il testo adottato dalla Commissione Affari costituzionali, è importante che, ai fini della trasmissione della cittadinanza al figlio in ragione della cd. naturalizzazione del genitore o di chi esercita la responsabilità genitoriale, il requisito della minore età si consideri riferito al momento della presentazione dell'istanza.

CITTADINANZA PER MATRIMONIO

Anche questa modalità di acquisto è da configurare come un diritto soggettivo.

Dal punto di vista del tempo successivo al matrimonio da attendere per poter presentare l'istanza, appare bilanciato prevedere che si debba aspettare sei mesi in caso di residenza in Italia e tre anni in caso di residenza in un altro paese.

CARATTERI DELLE PROCEDURE

Tempistiche e documentazioni da produrre

In relazione all'acquisto della cittadinanza per residenza continuativa e per matrimonio, appare congruo che sia indicato un termine massimo di due anni per l'analisi della domanda. Superato tale termine, l'istanza si deve ritenere accolta. Questa previsione può significativamente contribuire a prevenire l'inerzia dell'amministrazione e ridurre i ritardi che, non di rado, sono di notevolissima entità.

Quanto alla documentazione da produrre, è utile che valga il criterio generale dell'autocertificazione nella trasmissione di atti tra pubbliche amministrazioni. Un aspetto specifico concerne la produzione della documentazione relativa al paese di origine. Non di rado tantissime persone hanno difficoltà oggettive nel reperire i documenti richiesti. Si determina una barriera all'accesso alla cittadinanza per molte persone, generando una divisione tra chi viene da paesi nei quali l'accesso ai documenti è agevole e chi proviene da contesti nei quali ottenerli è impossibile, difficile o addirittura pericoloso. Appare congruo estendere l'attuale esenzione a favore di chi possa dimostrare di non poter reperire la documentazione, in modo che l'amministrazione possa valutare se ne sussistono le ragioni. Inoltre, è utile fare in modo che siano prese in carico le domande rispetto alle quali la legalizzazione dei documenti è in corso e prolungare la validità temporale delle certificazioni.

SUPERAMENTO DELLE NOVITA' INTRODOTTE DAL DECRETO LEGGE N. 113/2018

È necessario che siano cancellate le novità introdotte nell'ambito del decreto legge n. 113/2018. È senza dubbio da rimuovere la disciplina relativa alla revoca della cittadinanza in relazione alla condanna definitiva per alcuni delitti particolarmente significativi. La disposizione è infatti manifestamente incompatibile con i contenuti della Costituzione, a cominciare dal principio di uguaglianza di cui all'articolo 3. La previsione, inoltre, nella attuale formulazione potrebbe causare l'apolidia della persona cui è revocata la cittadinanza in violazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione di casi di apolidia del 30.8.1961 ratificata dall'Italia con l. 162 del 2015.

Inoltre, desta perplessità anche l'obbligatorietà della certificazione del livello di conoscenza della lingua italiana introdotta in sede di conversione in legge del citato decreto. Questa previsione è in continuità con la dimensione premiale della cittadinanza, che rappresenterebbe una forma di riconoscimento nei confronti dei cittadini stranieri considerati meritevoli. È da valutare attentamente se il legame tra riconoscimento della cittadinanza e la certificazione della conoscenza della lingua debba essere così diretto oppure se è preferibile tornare alle previsioni precedenti al 2018.

4. UN IMPEGNO PER OGGI E PER DOMANI

Se la disciplina della cittadinanza è un sintomo della posizione giuridica, politica e sociale che l'ordinamento riconosce alle persone con background migratorio, il contenuto della legge 91/92 non può che continuare ad allarmare. Le previsioni lì contenute, infatti, sono state prodotte in una fase storica in cui il paese percepiva come temporaneo il proprio protagonismo nell'accoglienza delle persone nate in altri contesti. È sintomatico che, dopo trent'anni, i tratti essenziali della legge siano ancora gli stessi.

Per questa ragione, è indispensabile che l'approccio del legislatore a questo tema sia di ampia portata. La legge 91/92 produce esclusione, determina intollerabili gerarchie sociali, distribuisce diritti e opportunità in maniera altamente asimmetrica. L'ampissima distanza che separa la *cittadinanza materiale* – l'insieme costituito dalle persone che, di fatto, partecipano alla vita lavorativa, culturale, associativa del paese – e *cittadinanza formale* – il circoscritto numero di persone a cui è concesso lo *status civitatis* – è un elemento di costante preoccupazione. Una democrazia pienamente inclusiva è immaginabile soltanto a partire da una nuova legge sulla cittadinanza, all'altezza della composizione plurale dell'Italia di oggi e di domani.